

# Historische Studien //

unter Mitwirkung der Herren Universitäts-Professoren: W. Andreas, O. Becker, G. Beckmann †, G. v. Below †, A. Brackmann, A. Cartellieri, F. Delitzsch †, W. Goetz, F. Hartung, R. Holtzmann, P. Joachimsen, H. Lietzmann, E. Marcks, F. Meinecke, G. Mentz, W. Mommsen, H. Oncken, F. Philippi, F. Schneider, A. Wahl, A. Weber, G. Wolff, J. Ziekursch u. a. herausgegeben von Dr. Emil Ebering.

== Heft 216 ==

---

## Die Entstehung der provinziellen Selbstverwaltung in Preussen 1848-1875

Von

Dr. Wilhelm Zimmermann

=====

BERLIN

Verlag Dr. Emil Ebering

1932

Nachdruck mit Genehmigung vom  
Matthiesen Verlag, Lübeck

KRAUS REPRINT LTD.

Vaduz

1965

# Historische Studien

Die Entstehung der Provinzialen  
Selbstverwaltung in Preussen  
1848-1875

Die Entstehung der Provinzialen  
Selbstverwaltung in Preussen  
1848-1875

Reprinted from a copy in the collections of  
The New York Public Library

Dr. Wilhelm Hupfand

Berlin  
Verlag des Reichs Anzeigers  
1875

Verlag des Reichs Anzeigers  
1875

Verlag des Reichs Anzeigers

Printed in the United States of America

## Inhalt.

	Seite
Benutzte Quellen und Schriften	5
Einleitung: Die Provinzialstände 1823—1848	9
I. Der erste Versuch, eine provinzielle Selbstverwaltung zu begründen	
1. Reformbestrebungen des Jahres 1848	14
2. Die provinzielle Selbstverwaltung in der Kommunalordnung vom 11. März 1850	15
3. Die Wiederherstellung der vormärzlichen Provinzialstände	17
II. Die Entwicklung der provinzialständischen Verfassung in der Zeit der Reaktion.	
1. Abänderungsvorschläge der Regierung	20
2. Die Einrichtung der Provinzialhilfskassen	32
III. Der vergebliche Versuch in der „Neuen Aera“ eine Reform einzuleiten, und das Aufkommen einer neuen Idee der Selbstverwaltung.	
1. Die Weiterbildung der provinzialständischen Verfassung und die Schwerinschen Entwürfe für eine neue Kreisordnung	37
2. R. Gneists Idee der Selbstverwaltung und seine Vorschläge für eine Reform der Provinzialordnung	41
3. Die Wünsche nach einer Dezentralisation des Preußischen Staates	44
IV. Die Selbstverwaltungsgesetze für die 1866 erworbenen Provinzen und ihr Einfluß auf die Frage der Reform der provinzialständischen Verfassung.	
1. Die Hannoversche Provinzialordnung und die Debatten über die Grundsätze einer Reform	47
2. Die Gewährung eines Provinzialfonds an Hannover	50
3. Die Einrichtung der ständischen Selbstverwaltung	58
4. Die Absichten der Regierung, die alten Provinzen zur Förderung der Selbstverwaltung zu dotieren	61

	Seite
V. Der Beginn der Reform in den östlichen Provinzen.	
1. Die Einrichtung der Selbstverwaltung in den Kreisen	67
2. Die Dotation der vor 1872 noch nicht mit Mitteln zur Selbstverwaltung ausgestatteten Provinzen	69
3. Der erste Entwurf einer Provinzialordnung	73
VI. Die Reformgesetzgebung des Jahres 1875.	
1. Die Wünsche nach einer Ausdehnung der Reform auf alle Provinzen	79
2. Die Begründung der provinziellen Selbstverwaltung	85
3. Das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875	99
Schluß. Ergebnisse. Die Weiterentwicklung der provinziellen Selbstverwaltung	108



## Benutzte Quellen und Schriften.

- Archivalien des Preußischen Geheimen Staatsarchivs:  
Akten des Ministeriums des Innern.  
Akten des Königlichen Zivilkabinetts.  
Akten des Oberpräsidiums der Provinz Brandenburg.  
Stenographische Berichte und Drucksachen über die Verhandlungen des  
Preußischen Landtags.  
Arndt: Der Anteil der Stände an der Gesetzgebung in Preußen von  
1823—1848. Archiv f. Oeffentl. Recht, Bd. 17, 1902, S. 570 ff.  
Bachem, K.: Vorgeschichte, Geschichte und Politik der Deutschen  
Zentrumspartei. Bd. 1—3. 1927/29.  
Bennigsen R.: v. Reden. Hrsg. von Schulze und Thimme. Bd. 1 1911.  
Bernstein, A.: Revolutions- und Reaktionsgeschichte Preußens und  
Deutschlands. 3 Bde. 1882/84.  
Bismarck, O. v.: Gedanken und Erinnerungen, Bd. 1 u. 2. 1898 An-  
hang zu den Gedanken und Erinnerungen, 2 Bde. 1901.  
— Die Gesammelten Werke. Band 6. 2. Aufl. 1930 Bd. 7—11. 1924/29.  
Bornhak, C.: Preußische Staats- und Rechtsgeschichte. 1903.  
Brause: Der Begriff der Selbstverwaltung in Deutschland. Jur. Diss.  
Erlangen 1900.  
Brenken: O.: Das Recht der Provinzialstände in Preußen. Jur. Diss.  
Bonn 1911.  
Busch, M. Das Uebergangsjahr in Hannover 1867.  
Croon, G.: Der rheinische Provinziallandtag bis zum Jahre 1874. 1918.  
Elbe, J. v.: Die Entwicklungslinie der Preußischen Verwaltungsreform.  
Verwaltungs- Archiv, Bd. 33. 1928.  
Enax, K.: O. v. Manteuffel und die Reaktion in Preußen, Diss. Leipz.  
1907.  
Erler, G.: Verwaltungspolitische Ideen der 1848er Bewegung, ihre  
Grundlagen und Auswirkungen, unter besonderer Berücksichtigung der  
Preußischen Gesetze v. 1850. Jur. Diss. Münster. 1928.  
Gerlach, Leop. v.: Denkwürdigkeiten. Hrsg. von seiner Tochter.  
2 Bde. 1891—92.  
Gerlach, Ludw. v.: Aufzeichnungen aus seinem Leben und Wirken.  
2 Bde. 1903.  
Gluth, O.: Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler  
Begriffsbestimmung. 1887.

- Gneist, R.: Die Preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des Deutschen Verfassungsstaates. 1870.
- Der Rechtsstaat. 1872.
- Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichtsbarkeit in England. 3. A. 1871.
- Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869.
- Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den Deutschen Verwaltungssystemen. 3. A. 1883—1884.
- Gothein, E.: Bismarck in der inneren Politik. 1905.
- Grundzüge der konservativen Politik. Berlin. 1856.
- Hatschek, J.: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. In Jellinek-Meyer, Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen II, 1. 1898.
- Heyderhoff-Wentzcke: Deutscher Liberalismus im Zeitalter Bismarcks. 1925—1926.
- Heinrichs, J.: Die Reaktivierung der Kreis- und Provinzialstände. Diss. Bonn. 1917.
- Hoene, R.: Ost- und Westpreußen eine Provinz. Danzig 1874.
- Hintze, O.: Die Hohenzollern und ihr Werk. 5. A. 1915.
- Hue de Grais, R.: Die Reorganisation der inneren Verwaltung Preußens. 1871.
- Kardorff, Wabnitz, W. v.: Präfektur oder Selbstverwaltung. Berlin 1868.
- Kießler, A.: Die Provinzialautonomie in Preußen. Iur. Diss. Marburg 1921. (Maschin.-Schr.)
- Klein-Hattingen, O.: Geschichte des Deutschen Liberalismus. 2 Bde. 1911—1912.
- Kloppel, P.: 30 Jahre Deutscher Verfassungsgeschichte. 1867—1897. 1900.
- Kohl, H.: Aus der Korrespondenz des Grafen F. z. Eulenburg mit dem Fürsten Bismarck. Deutsche Revue XXV, 1. 1900.
- Koth, H.: Die Preußischen Provinzialstände von 1823. Iur. Diss. Würzburg. 1929. (Maschin.-Schr.)
- Lancizolle, v.: Ueber Königtum und Landstände in Preußen. 1846.
- Rechtsquellen für die gegenwärtige landständische Verfassung in Preußen. 1847.
- Lasker, E.: Zur Verfassungsgeschichte Preußens. 2 Bde. 1874.
- Lette, A.: Die Reorganisation der Staats- und Selbstverwaltung in Preußen. Preußische Jahrbücher. Bd. 22. 1868.
- Ueber die Verfassungszustände in Preußen. 1857.
- Manteuffel, O. v.: Unter Friedrich Wilhelm IV. Denkwürdigkeiten des Ministerpräsidenten O. v. Manteuffel. Hrsg. v. H. v. Poschinger. 3 Bde. 1901.

- Meister, E.: Der Kampf der Konservativen und Liberalen um die Begründung der Selbstverwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Kreis und Provinz bei der Gneistschen Verwaltungsreform. Iur. Diss. Münster. 1929.
- Miquel, J. v.: Reden Hrsg. v. Thimme und Schultze. 2 Bde. 1911—12.
- Nathan, H.: Preußens Verwaltung und Verfassung im Urteile rheinischer 1848er. 1912.
- Neukamp, E.: Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne. Archiv f. Oeffentliches Recht. IV. 1889.
- Neumann, S.: Die Stufen des Preußischen Konservatismus. Eberings Historische Studien. H. 190. 1930.
- Oetker, F.: Zur Reform der Preußischen Verfassung. Preußische Jahrbücher. Bd. 26. 1870.
- Oncken, H.: Rudolf v. Bennigsen. 2 Bde. 1910.
- Parisius, L.: Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarck. 1878.
- Peters, H.: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926.
- Pfaff, A.: Zur Erinnerung an Friedrich Oetker. 1883.
- Philippson, M.: Max v. Forckenbeck. 1898.
- Poschinger, H.: v. Fürst Bismarck und die Kreisordnung für die östlichen Provinzen. Konservative Monatsschrift. Bd. 68. 2. 1911.
- Fürst Bismarck und die Parlamentarier. 3 Bde. 1894/95.
- Preuß, H.: Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Handbuch der Politik. Bd. 1. 1920.
- Rauer, K. F.: Die ständische Gesetzgebung der preußischen Staaten. 2. T. 1845.
- Neuere ständische Gesetzgebung der preußischen Staaten. 1859.
- Die Reform der preußischen Verwaltung, von einem Mitglied des Abgeordnetenhauses. Berlin. 1869.
- Ritter, G.: Die preußischen Konservativen und Bismarcks deutsche Politik 1858/1876. Heidelberger Abhandlungen zur mittleren und neueren Geschichte. H. 43. 1913.
- Roenne, L. v.: Die Gemeindeordnung, Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung für den preußischen Staat. 1850.
- Roon, Graf v.: Denkwürdigkeiten aus dem Leben des General-Feldmarschalls und Kriegsministers. Hrsg. v. W. Graf v. Roon. 3 Bde. 1897. 4. A.
- Salomon, F.: Die Deutschen Parteiprogramme. Bd. 1 u. 2. 3. Aufl. 1924.
- Schenck, E. v.: Die Selbstverwaltung der preußischen Provinzen in der Nachkriegszeit. 1929. H. 29. der Schriften des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik.
- Schmidt, W.: Die Partei Bethmann-Hollweg und die Reaktion in Preußen. 1850/58. Berlin. 1910.



- Schmitz, P.: Die Entstehung der preußischen Kreisordnung vom 13. 12. 1872. Diss. Berlin 1910.
- Schneider, E.: Die Entstehung der Selbstverwaltung und die Ordnung des Finanzwesens in der Rheinprovinz. Diss. Heidelberg. 1909.
- Schoen, P.: Das Recht der Kommunalverwaltung in Preußen. 1897.
- Schultheß, H.: Europäischer Geschichtskalender 1860—1875.
- Stahl, F. J.: Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche. 1863.
- Stier-Somlo, F.: Die Wandlungen des preußischen Städte-, Landgemeinde-, -Kreis- und Provinzialrechts in den Jahren 1918-1921. 1921.
- Tellkamp, J.: Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde und Kreisordnung in Preußen und Selfgovernment in England und Nordamerika. 1872.
- Tiedemann, C. v.: Sechs Jahre Chef der Reichskanzlei unter dem Fürsten Bismarck, 1909
- Utermann, K.: Der Kampf um die preußische Verwaltungsorganisation im Jahre 1848. Diss. Berlin. (Verf. konnte das bis jetzt ungedruckte Manuskript einsehen.)
- Wagener, H.: Meine Memoiren aus der Zeit von 1848—1866 und von 1873—jetzt. 1884.
- Die kleine, aber mächtige Partei. Nachtrag zu „Erlebtes“. 1885.
- Was wir wollen. 1859.
- Walter, H.: Die innere Politik des Ministers v. Manteuffel und der Ursprung der Reaktion in Preußen. Diss. Berlin 1910.
- Was haben wir besser zu machen? Beitrag eines Konservativen zur Reformfrage unserer Staatsverwaltung. Berlin. 1868.
- Westphal, O.: Welt- und Staatsauffassung des Deutschen Liberalismus. 1919.
- Der Staatsbegriff H. v. Treitschkes. In Meinecke-Festschrift. 1922. (Deutscher Staat und Deutsche Parteien.)
- Kaiser Wilhelm I.: Briefe an Politiker und Staatsmänner. 2 Bde. 1930/31. Hrsg. v. J. Schultze.
- Zechlin, E.: Bismarck und die Grundlegung der deutschen Großmacht. 1930.



## Einleitung.

### Die Provinzialstände 1823—1848.

Eine Untersuchung über die Entstehung der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 und des Dotationsgesetzes vom 8. Juli 1875 muß einleitend die in den 20er Jahren von Friedrich Wilhelm III. geschaffenen Provinzialstände behandeln. Sie stellen den ersten sehr bescheidenen Anfang einer provinziellen Selbstverwaltung dar. An ihre Zusammensetzung und Tätigkeit knüpfte die seit den 30er und 40er Jahren immer stärker werdende Kritik an. Von ihnen ging nach dem Scheitern des ersten Versuches, eine dem liberalen Ideal entsprechende Kommunalgesetzgebung in Preußen einzuführen, König Friedrich IV. in seinen Reformvorschlägen aus. Auf ihrer Verfassung baute sich z. T. die Provinzialordnung der 1866 erworbenen Provinzen auf, die zusammen mit der von Bismarck vorwiegend im Interesse seiner Gesamtpolitik durchgesetzten Gewährung einer Dotation den Bestrebungen nach einer Beseitigung der Provinzialstände und der Begründung einer umfangreicheren Selbstverwaltung den entscheidenden Antrieb gab.

Diese Entwicklung, in deren erstem Stadium die Frage der Abänderung des Vertretungsverhältnisses auf den Landtagen im Vordergrund stand, zu verfolgen, den Einfluß des von Rudolf Gneist vertretenen Begriffes der Selbstverwaltung auf die Dezentralisationsabsichten der Regierung für das vergrößerte Preußen zu untersuchen, die Kämpfe um die Gestaltung der provinziellen Selbstverwaltung in den 70er Jahren darzustellen, soll die Aufgabe dieser Arbeit sein.

Für den Freiherrn vom Stein bildete die Frage der provinziellen Selbstverwaltung einen Teil der von ihm geplanten Reorganisation des preußischen Staates, die zur Erzeugung eines lebendigen Gemeingefühls den Bürgern eine Mitwirkung an der Verwaltung der Interessen der verschiedenen Lokalverbände und der allgemeinen Staatsaufgaben gewähren sollte<sup>1</sup>. Sie nahm eine von der Einrichtung der niederen Verbände unabhängige Entwicklung, als sich König Friedrich Wilhelm III. entschloß, als Grundlage für eine zukünftige Gesamtvertretung des Volkes Provinzialstände „im Geiste der älteren deutschen Verfassungen“ zu bilden<sup>2</sup>. Statt einer Wiederherstellung der ehemaligen Landstände brachte die Gesetzgebung der 20er Jahre aber neue an die seit 1815 reorganisierten Provinzen angelehnte Provinzialstände.

Die Zahl der Vertreter der drei Stände, der Ritterschaft, der Städte, der Bauern, wurde durch das Verhältnis 3:2:1 bestimmt. Das damit gegebene Uebergewicht des ersten Standes wurde noch durch die virilstimmenberechtigten vormals unmittelbaren Reichsstände vermehrt, die ohne Wahl persönlich oder durch Bevollmächtigte auf den Landtagen erscheinen konnten<sup>3</sup>. Nur das Rheinland und Westfalen hatten auf Antrag ihrer 1822 in Berlin versammelten Notablen zur Begutachtung der Vorschläge für die neuständische Gesetzgebung eine gleichmäßige Vertretung der Ritter, Städte und Bauern erhalten<sup>4</sup>.

Die für alle Stände geltende Forderung des 10jährigen Grundbesitzes als Grundbedingung für das passive Wahlrecht sicherte das Uebergewicht der ländlichen Interessen auf den Landtagen. Verschiedene Versuche von seiten der Städte, diese mit der wirtschaftlichen Entwicklung im Laufe des 19. Jahrhunderts immer drückender werdende Bestimmung abzuändern,

---

1. Die Provinziallandtagsabgeordneten sollten von den Kreisständen gewählt werden. Nassauer Denkschrift. Juni 1807.

2. Verordnung vom 22. Mai 1815. Gesetz vom 5. Juni 1823.

3. Für die Verteilung der Virilstimmenberechtigten und der gewählten Abgeordneten der einzelnen Stände auf den Landtagen vgl. die Uebersichten bei K. F. Rauer, Die ständische Gesetzgebung des preußischen Staates. 1845. 2. T. S. 26. H. Koth, Die preuß. Provinzialstände von 1823. Jun. Diss. Würzburg, 1929. Anhang.

4. G. Croon, Der rheinische Provinzialtag bis zum J. 1874, 1918. S. 30.

schlugen fehl<sup>5</sup>. Zur Ausübung des aktiven Wahlrechts, das in den Städten die Magistratswähler besaßen, genügte die Tatsache des Grundbesitzes und die Vollendung des 24. Lebensjahres. Die Provinziallandtage sollten, ohne ein Recht auf periodischen Zusammentritt zu haben, im allgemeinen alle 2 Jahre vom König berufen werden. Als Vorsitzender fungierte ein vom Landesherrn aus dem ersten Stande ernannter Landtagsmarschall. Ein königlicher Kommissar, in der Regel war es der Oberpräsident, eröffnete und schloß den Landtag, teilte den Ständen die Propositionen und die Landtagsabschiede mit. Er war Mittelsperson für alle Verhandlungen zwischen der Regierung und den Provinzialversammlungen, an deren Beratungen er keinen Anteil hatte.

Zur Kompetenz der Landtage gehörte die Beratung aller Gesetzentwürfe, die nur das Interesse eines Teiles des Staates berührten. Bis zur Einrichtung einer reichsständischen Versammlung sollten sie auch über für die ganze Monarchie vorgeschlagene Abänderungen der Personen- und Eigentumsrechte, der Steuergesetzgebung und der provinzialständischen Verfassung Gutachten abzugeben haben. Sie hatten das Recht, Bitten und Beschwerden, die sich auf das besondere Interesse der Provinz bezogen, an den König zu richten, und mit Vorbehalt der Genehmigung des Monarchen Beschlüsse über Kommunalangelegenheiten zu fassen (Verwaltung von Landarmen-, Irren-, Invaliden- und Blindenanstalten, Feuersozietäten usw.).

Da für die nicht sehr umfangreichen Kommunalangelegenheiten<sup>6</sup> in Brandenburg und Pommern noch besondere Kommunalstände bestanden<sup>7</sup>, waren die Befugnisse der Provinzialstände auf diesem Gebiet in diesen Teilen der Monarchie sehr gering. Vor allem fehlte den Landtagen das wichtigste Recht zur Erle-

---

5. Koth a. a. O. S. 44 ff. Rauer a. a. O. 2. T. S. 1, H. Nathan, Preußens Verwaltung und Verfassung im Urteil rhein, 1848er. 1912. S. 25 ff.

6. Verzeichnis der ständischen Verwaltungen, Anstalten, Fonds und Stiftungen in Preußen, Pommern, Brandenburg, Schlesien, Sachsen in Anlage D zu der Drucksache Nr. 151 der Sten. Ber. des Abg. H. 1873/4.

7. Ueber Zusammensetzung und Tätigkeit, die durch die Gesetze von 1825—27 z. T. neu geregelt wurde, vgl. v. Lancizolle, über Königtum und Landstände in Preußen 1846 S. 133 ff.



digung dieser Aufgaben, wie der Freiherr vom Stein klagte<sup>8</sup>. das Recht auf Besteuerung und Aufnahme von Anleihen.

Die eine verantwortliche Mitarbeit lähmende Wirkung einer bloß beratenden Befugnis wurde noch verstärkt durch das späte Erscheinen der Landtagsabschiede, die meistens nur das Versprechen einer Berücksichtigung der abgegebenen Gutachten enthielten. Eine größere Bedeutung hatten die Stände bei dem Fehlen einer allgemeinen Volksvertretung durch ihren Anteil bei bestimmten durch die Provinzialordnungen festgelegten Gesetzen<sup>9</sup>. Wie wenig sie aber eine Möglichkeit hatten, den König zu zwingen, ihnen alle Gesetze dieser Art vorzulegen, zeigt die einseitige Entscheidung der Regierung in Fällen, wo sie ein Mitwirkungsrecht beanspruchten<sup>10</sup>.

Die eng umgrenzte Zuständigkeit der Landtage, ihre ständische, den Grundbesitz bevorzugende Grundlage, der Ausschluß der Oeffentlichkeit bei ihren Verhandlungen, die Notwendigkeit der Genehmigung aller Beschlüsse in Kommunalangelegenheiten forderte seit den 30er und 40er Jahren die immer schärfer werdende, durch Ideen des belgisch-französischen Konstitutionalismus beeinflusste Kritik<sup>11</sup> des Liberalismus heraus. Sie verlangte die Einrichtung von Selbstverwaltungsverbänden, die auf einer gleichmäßigen Vertretung beruhend eine vom Staat möglichst unabhängige Verwaltung der eigenen Interessen, freie Wahl ihrer Organe und Oeffentlichkeit der Beratungen erhalten sollten. Gegenüber diesen Bestrebungen, für die vor allem eine Umgestaltung der Gemeindeverhältnisse im Vordergrund stand, war König Friedrich IV. entschlossen, nur durch eine schrittweise, die Grundlagen nicht erschütternde, Weiterentwicklung der provincialständischen Verfassung den Bedürfnissen der Zeit Rechnung zu tragen.

---

8. Aehnlich Wilhelm von Humboldt. A. Pertz, Freiherr vom Stein. 1855. Bd. 5 S. 769 ff.

9. Arndt, der Anteil der Stände an der Gesetzgebung in Preußen von 1823—48. Arch. f. Oeff. Recht 17. 1902. S. 570 ff. 584 ff.

10. Arndt a. a. O. 579. Nathan a. a. O. S. 38. Rauer a. a. O. T, 1, S. 71.

11. J. Hatschek, Staats- und völkerrechtliche Abh. hsg. v. Jellinek-Meyer. 1898. II, 1. S. 63 f. S. 73 f. Nathan a. a. O. S. 34 ff.

So gewährte er den Landtagen bei seinem Regierungsantritt die Veröffentlichung ihrer Verhandlungen, von denen bisher nur die Ergebnisse bekannt gemacht werden durften<sup>12</sup>. Die Namen der Redner und Antragsteller zu nennen blieb allerdings noch verboten. Die Ausschüsse, die von den einzelnen Ständen entsprechend ihrem Vertretungsverhältnis auf den Landtagen gewählt wurden und der Regierung mit ihrem Rat zur Seite stehen sollten, wenn die Provinzialversammlungen nicht beisammen waren<sup>13</sup>, förderten zwar durch ihre Berufung als Vereinigter Ausschuß im Jahre 1842 die konstitutionellen Bestrebungen, bedeuteten aber keinen Fortschritt für die Entwicklung der Befugnisse der Provinziallandtage selbst<sup>14</sup>.

Die Berufung des Vereinigten Landtags im Jahre 1847 entzog den Einzellandtagen das Recht auf Beratung allgemeiner Gesetzentwürfe über Personen- und Eigentumsrechte und Steuern<sup>15</sup>. Durch das Einverständnis dieser Versammlung mit der königlichen Absicht, Provinzialhilfskassen<sup>16</sup> zu errichten, wurde dafür eine Entwicklung angebahnt, die die Provinzialstände auf dem Gebiet der Kommunalangelegenheiten mit größeren Befugnissen ausstatten sollte. Der Ausbruch der Revolution im Jahre 1848 verhinderte die Durchführung dieses Planes und rollte die Frage einer prinzipiellen Neugestaltung der Vertretungen der Provinzen zur Begründung der Selbstverwaltung auf.

---

12. Wichtigere Reden der Abgeordneten erschienen vor 1842 oft in nicht-preußischen Blättern. Vgl. Croon a. a. O. S. 62. O. Klein-Hattingen, Geschichte des deutschen Liberalismus. 1910/12. Bd. 1, 106.

13. Verordnungen vom 21. Juni 1842. Lancizolle a. a. O. S. 260.

14. Ueber die Rolle der Provinziallandtage in der Verfassungsbewegung vgl. P. Devinat, Le mouvement constitutionnel en Prusse. 1840--1847. Frédéric Guillaume IV et les diètes provinciales. Revue historique. Band 108 und 109 1911--12.

15. Patent vom 3. Februar 1847.

16. Vgl. S. 32 dieser Arbeit.

## I. Der erste Versuch, eine provinzielle Selbstverwaltung zu begründen.

### 1. Reformbestrebungen des Jahres 1848<sup>1</sup>.

Mit der Forderung nach einer konstitutionellen Verfassung verband sich 1848 bei den Liberalen auf das engste das Bestreben, die bisher auf der Bürokratie und dem Ständewesen ruhende Verwaltungsorganisation umzugestalten. Nur durch die Begründung der „wirtschaftlichen Selbstverwaltung“, wie Gneist später ihr von der Lehre vom natürlichen Recht der Gemeinden und den belgischen Verhältnissen beeinflusstes Ideal bezeichnete<sup>2</sup>, hofften sie die gewünschte Verfassungsurkunde sichern und mit wirklichem Leben erfüllen zu können. Daher beschloß die Verfassungskommission der Nationalversammlung im Gegensatz zu den Absichten Friedrich Wilhelms IV.<sup>3</sup>, die Grundzüge einer neuen Kommunalverwaltung in ihren engeren und weiteren Verbänden in die Verfassung aufzunehmen und die Regierung aufzufordern, entsprechende Gesetzentwürfe noch von der Nationalversammlung beraten zu lassen<sup>4</sup>. Der vorgeschlagene Titel IX dehnte auffallenderweise die geforderte Selbstverwaltung nur auf die Gemeinden, Kreise und Bezirke aus. Man befürchtete, daß

---

1. In diesem Abschnitt sollen nur die Hauptpunkte für die Entwicklung der provinziellen Selbstverwaltung hervorgehoben werden, da die Arbeiten von Erler (Verwaltungspolitische Ideen . . .) und Utermann (der Kampf . . .) bereits den politischen Kampf um die neue Verwaltungsorganisation, besonders die Frage der Gemeindeordnung, behandelt haben.

2. R. Gneist, Die Preuß. Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des Verfassungsstaates. 1870. S. IV. 163.

3. Der Verfassungsentwurf vom 22. Mai 1848 ließ diese Frage beiseite, Utermann a. a. O. 4. Kap.

4. Utermann Kap. 2 u. 8. Erler a. a. O. S. 36.



in Verbänden von der Größe der Provinzen zu leicht Sonderbestrebungen entstehen könnten<sup>5/6</sup>.

Im Staatsministerium, wo Hansemann einen ähnlichen Standpunkt einnahm, wurden verschiedene Organisationspläne erörtert, ohne daß man zu bestimmten Entschlüssen über die höheren Kommunalverbände kam<sup>7</sup>. Obgleich die Vorarbeiten für diese unter dem Ministerium Pfulz ziemlich weit gediehen waren<sup>8</sup>, kam es zu keiner Vorlegung einer Kreis- und Bezirksordnung in der Nationalversammlung. Die oktroyierte Verfassung vom 5. Dezember 1848 behielt den von der Verfassungskommission vorgeschlagenen Titel IX bei, änderte ihn aber wesentlich um<sup>9</sup>. Auch die Provinzen sollten als Selbstverwaltungsverbände organisiert werden. In der Ernennung der Kreis-, Bezirks- und Provinzialvorsteher, die die Beschlüsse der aus gewählten Vertretern bestehenden Versammlungen ausführen sollten, glaubte die Regierung einen genügenden Schutz gegen eine nach ihrer Ansicht kaum mögliche Interessenpolitik der großen Verbände zu finden<sup>10</sup>.

## 2. Die provinzielle Selbstverwaltung in der Kommunalordnung vom 11. März 1850<sup>11</sup>.

Der zur Erfüllung der Bestimmungen der Verfassungsurkunde ausgearbeitete Entwurf der Kreis-, Bezirks- und Pro-

---

5. Motive zu Titel IX. Sten. Ber. über die Verhdlgen. der z. Vereinbarung der preuß. Verfassungsurkunde berufenen Versammlung. Bd 1, 689.

6. Ueber den von Schwickerath in der Nationalversammlung eingebrachten Entwurf einer Gemeinde-, Kreis- Bezirksordnung vgl. Erler a. a. O. S. 46.

7. Utermann a. a. O. Kap. 8.

8. ebda. Kap. 9.

9. Erler a. a. O. S. 38 ff. L. v. Rönne, Die Verfassungsurkunde des preuß. Staates. S. 196 ff. 1850.

10. Motive zum Entwurf der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 13. 8. 1849. Sten. Ber. I. K. 1849/50, Bd. 2 S. 539.

11. Erler a. a. O. S. 65 ff. P. Schmitz, Die Entstehung der preuß. Kreisordnung vom 13. Dez. 1872. 1910 phil. Diss. Berlin. S. 9 f. H. Walter, Die innere Politik des Ministers von Manteuffel u. d. Ursprung der Reaktion in Preußen. phil. Diss. 1910 Berlin. S. 132 ff.

vinzialordnung vom 13. 8. 1849 wollte die Vertretungen der als Verband von Kreiskorporationen aufgefaßten Provinzen auf den niederen Kommunalverbänden aufbauen. Wie die Kreisversammlung aus den für Stadt und Land gleichmäßig geplanten, aus freier Wahl gleich-berechtigter Staatsbürger hervorgehenden Gemeindevertretungen gebildet werden sollte, so sollte auch die Provinzialversammlung von den Kreistagen gewählt werden. Wenn auch die Kreistagsabgeordneten nach dem Entwurf zur Hälfte aus Grundbesitzern bestanden hätten, hätten doch die von ihnen gewählten Vertretungen der Provinzen eine den liberalen Forderungen entsprechendere Zusammensetzung erhalten als sie die vormärzlichen Provinzialstände besaßen. Die herzustellenden Versammlungen sollten im wesentlichen die Befugnisse der ehemaligen Landtage erhalten. Eine wichtige Erweiterung dieser Kompetenz bedeutete die Gewährung eines beschränkten Steuerrechtes. Die Provinzialvertretung sollte bis zu 10% der direkten Staatssteuern auf höchstens drei Jahre für ihre Angelegenheiten, für gemeinsame Ausgaben näherer Bezirke oder Kreise, zur Beseitigung eines Notstandes Ausgaben beschließen und sie auf die niederen Kommunalverbände verteilen können<sup>12</sup>. Die Ausführung aller Beschlüsse lag in den Händen des Oberpräsidenten, der als königlicher Kommissar der Beschlußversammlung beiwohnen sollte. Die Verhandlungen, die alle zwei Jahre periodisch unter einem gewählten Vorsitzenden geführt werden sollten, sollten öffentlich sein.

Mit diesen Bestimmungen wurde den Provinzen, wenn auch mit starken Einschränkungen, eine dem liberalen Ideal entsprechende Selbstverwaltung gewährt<sup>13</sup>, d. h. das Recht, Beschlüsse zu fassen über Dinge, die das besondere Interesse dieser Verbände berührten.

In den Beratungen der Kammern über die Neuordnung der höheren Kommunalverbände ging der Hauptkampf um die Höhe

---

12. Höhere Beträge sollten wie die Anleihen und Bürgschaften nur durch Gesetz aufgebracht werden können.

13. E. Neukamp, der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne, Arch. f. Oeff. Recht, IV. 1889, S. 420. L. v. Rönne, Die Gemeindeordnung, Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. 3. 1850, 1850 S. 9. Schmitz a. a. O. S. 9.

des Zensus für das passive Wahlrecht<sup>14</sup>, der von einigen Mitgliedern der Ersten Kammer auch für die Befähigung zum Provinziallandtagsabgeordneten gefordert wurde. Die Bedenken, daß die Einführung des Zensus eine ungünstige Wirkung auf die Stimmung des Volkes ausüben könnte, führte schließlich zur Annahme des Regierungsvorschlages. Jeder Gemeindegewähler, der das 30. Lebensjahr vollendet hatte und mindestens 3 Jahre lang der Provinz durch Wohn- oder Grundbesitz angehörte, sollte Landtagsabgeordneter werden können.

Versuche, den Provinzialversammlungen zur Erweiterung ihrer Kompetenz ein Recht auf die Beratung von Provinzialgesetzen zu gewähren, wurden bereits in der Kommission der Ersten Kammer abgelehnt<sup>15</sup>. Es hätte eine zu starke Beschränkung der Befugnisse des Preußischen Landtages bedeutet.

Von großer Wichtigkeit für die juristische Rechtfertigung der Wiederherstellung der alten Provinzialstände sollte der Beschluß über die Kommunalstände werden<sup>16</sup>. Diese sollten bis zur gesetzlichen Neuordnung in der alten Zusammensetzung und mit den alten Befugnissen bestehen bleiben<sup>17</sup>.

### 3. Die Wiederherstellung der vormärzlichen Provinzialstände.

Die Einführung der neuen provinziellen Selbstverwaltung, die die oberste Stufe in dem geplanten Aufbau der Kommunalverbände bilden sollte, hing von der Durchführung der Gemeindeordnung ab. Diese wurde aber in den östlichen Provinzen auf das heftigste bekämpft und möglichst verschleppt<sup>18</sup>. Eine andere Gefahr drohte der Gesetzgebung vom 11. März 1850 in der Abneigung Friedrich Wilhelms IV. gegen die ihm widerwillig abgerungenen neuen konstitutionellen Grundlagen des preußischen Staates. Er hätte am liebsten die auf einer all-

---

14. Das Folgende nach Erler a. a. O. S. 77, Rönne a. a. O. S. 367.

15. Rönne, Gemeindeordnung a. a. O. S. 371.

16. Ebda. S. 386.

17. Art. 66 Der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. 3. 1850.

18. J. Heinrichs, Die Reaktivierung der Kreis-, Provinzialstände. phil. Diss. Bonn 1917. S. 17 ff, 30 ff, 75 ff, 86.



gemeinen Volksvertretung beruhenden Kammern durch einen ständisch zusammengesetzten Landtag in der Art des Vereinigten Landtages von 1847 ersetzt<sup>19</sup>. Er wünschte deshalb wie die reaktionären Konservativen<sup>20</sup> die Wiederherstellung der alten Provinzialstände.

Unter dem Einfluß seines Generaladjutanten v. Gerlach<sup>21</sup>, der von den Ständen jeden „legislativen kodifizierenden“ Charakter fernhalten wollte<sup>22</sup>, beabsichtigte der König, die Provinzialversammlungen nur in ihrer Eigenschaft als Kommunallandtage wieder herzustellen und in Pommern und Brandenburg, wo diese noch in Wirksamkeit waren, von einer Berufung der Provinzialstände abzusehen<sup>23</sup>. Er erkannte dabei an, daß die „Rettung der bisher verschont gebliebenen korporativen Elemente“ nur durch eine „Umbildung“ zu erreichen sein würde. Der Tätigkeit der Kommunalverbände sollte deshalb „ein genügender und würdiger Inhalt“ gegeben werden. Um möglichst weitgehend auf die Lokaleigentümlichkeiten Rücksicht nehmen zu können, wollte Friedrich Wilhelm IV. von einer einheitlichen Regelung der Provinzialverfassung absehen. Aus demselben Grunde dachte er sogar an eine spätere Verkleinerung der Provinzen.

Im Gegensatz zu den Wünschen des Königs, der die Provinzialstände nur soweit sie kommunalständische Funktionen

---

19. Heinrichs a. a. O. S. 25. C. Enax, O. v. Manteuffel u. die Reaktion in Preußen phil. Diss. Leipzig, 1907 S. 18 ff.

20. Gerlach, L. v. Denkwürdigkeiten aus dem Leben des Generals v. Gerlach. Herausg. v. seiner Tochter. Bd. 1, S. 685, 1891. W. Schmidt, Die Partei Bethmann — Hollweg u. d. Reaktion in Preußen phil. Diss. Berlin 1910. S. 125.

21. Heinrichs a. a. O. S. 26.

22. Gerlach, Denkw. I, 814.

23. Handschreiben Friedrich Wilhelm IV. an Manteuffel vom 13. 5. 1851. Unter Friedrich Wilhelm IV. Denkwürdigkeiten des Ministerpräsidenten O. Freih. v. Manteuffel, hsg. v. H. v. Poschinger 1901. Bd. 2 S. 22 ff.

Manteuffel wollte auch von den Provinzialständen auf die Kommunalverbände nach alten historischen Begrenzungen zurückgehen, um aus diesen dann die Landesvertretung zu bilden. An Bismarck 11. Juli 1851. Bismarck Gedanken u. Erinnerungen Bd. 1. S. 139.

hatten berufen wollte, ordneten die Reskripte des Ministers des Innern<sup>24</sup>, Westphalen, die Wiederherstellung der alten Provinzialstände als „interimistische“ Vertretungsbehörden der Kreise und Provinzen an. Manteuffel und Westphalen hatten befürchtet, daß bei einer Berufung als Kommunalstände viele Landtage sich für nicht kompetent zur Beratung der ihnen zu machenden Vorlagen über die Abänderungen der Kommunalgesetzgebung von 1850 erklären würden<sup>25</sup>.

Trotz des heftigen Widerstandes gegen die Reaktivierung, die als eine offene Verletzung der Verfassung bezeichnet wurde<sup>26</sup>, traten die vormärzlichen Vertretungen der Kreise und Provinzen überall zusammen, auch im Rheinland, dem Hauptsitz der Opposition. Auf Grund der von ihnen abgegebenen Gutachten arbeitete die Regierung neue Gesetzentwürfe aus, die in weitgehendem Maße die konservativen Wünsche in der Frage der Gemeindeordnung berücksichtigen sollten. Damit war der erste Schritt zur Beseitigung der Kommunalordnung des Jahres 1850 getan.

---

24. Vom 13. und 28. Mai 1851.

25. Votum Westphalens und Manteuffels vom 7. Juni 1851 für den König.

26. Heinrichs a. a. O. S. 34 ff. 54 ff.

## II. Die Entwicklung der provinzialständischen Verfassung in der Zeit der Reaktion.

### 1. Abänderungsvorschläge der Regierung.

Mit den Entwürfen, die die Gemeindeordnung beseitigen sollten, legte Westphalen der Ersten Kammer am 1. Dezember 1851 auch den von dem Geheimen Regierungsrat v. Klützow bearbeiteten Entwurf einer neuen Provinzialordnung zur Kenntnisnahme über die Pläne zur weiteren Entwicklung der Gesetzgebung vor<sup>1/2</sup>.

Danach sollte die ständische Grundlage der Provinzialvertretungen, den Wünschen des Königs entsprechend, erhalten bleiben, aber allen Ständen nach dem Vorbild der rheinischen und westfälischen Provinzialverfassung von 1824 eine gleiche Anzahl an gewählten Abgeordneten gewährt werden. Zu den bisherigen Inhabern von Viril-, Kollektiv- und Kuriatstimmen, deren Rechte auf den Landtagen wieder hergestellt werden, und die mit der Ritterschaft die erste Kurie bilden sollten<sup>3</sup>, wollte der Entwurf die vom König ernannten erblichen Mitglieder der Ersten Kammer hinzufügen.

In Anlehnung an die Kommunalordnung des Jahres 1850 wurde die Provinzialvertretung als „eine höhere Potenz der Kreiskorporationen für ähnliche und nah verwandte Zwecke“ aufgefaßt<sup>4</sup>. Deshalb sollten die Abgeordneten von den kreis-

---

1. Sten Ber. I. K. 1851/52 S. 14 f.

2. Manteuffel hatte davon abgeraten, weil er in dem Entwurf eine zu weitgehende Enthüllung der Pläne über die weitere innere Entwicklung erblickte. Reskript an Westphalen vom 1. Jan. 1853.

3. In Schlesien, Sachsen, Westfalen, Rheinland hatten sie bisher einen besonderen Stand gebildet.

4. Denkschrift Westphalens (August 1851) zum Entwurf der Provinzialordnung.



ständischen Versammlungen gewählt werden. Jede Kurie einer oder mehrerer Kreisvertretungen sollte für sich eine besondere Wahlversammlung bilden. Wählbar war jeder Abgeordnete des eigenen Standes, der das 30. Lebensjahr vollendet hatte.

Statt der oft bekämpften Forderung der Zweidrittel-Mehrheit für die Beschlußfassung des Provinziallandtages wurde die Abstimmung nach der absoluten Stimmenmehrheit eingeführt. Nur für Ausgaben, die nicht in einer gesetzlichen Verpflichtung beruhten, sollte nach Kurien abgestimmt werden. In den getrennten Beratungen der drei Stände selbst entschied die einfache Stimmenmehrheit. Kam eine Einigung der drei Kurien nicht zustande, so stand nach dem Entwurf die Entscheidung der strittigen Frage der Regierung zu. Die Beibehaltung der *itio in partes* sicherte jedem Stand die Möglichkeit, bei einer Verletzung seiner Sonderinteressen ein Separatvotum einzulegen.

Die Bestimmungen über die Befugnisse lehnten sich im wesentlichen an die der Kommunalordnung des Jahres 1850 an:

Dieser Entwurf, der ein Kompromiß zwischen den Wünschen des Königs nach einer ständischen Zusammensetzung der Provinziallandtage und den Forderungen der Liberalen auf eine gleichmäßige Vertretung darstellte, wurde im Herbst 1852 den nach der Sistierung der Gemeindeordnung (9. Juni 1852)<sup>5</sup> ohne die Bezeichnung „interimistische“ berufenen Versammlungen zur Begutachtung vorgelegt.

Während er von den sächsischen-, westfälischen- und rheinischen Landtagen als Grundlage für eine neue Provinzialordnung anerkannt wurde, lehnten ihn die der übrigen fünf Provinzen als Ganzes ab und baten, nur durch wirklich erforderliche Ergänzungsbestimmungen die alten Gesetze weiter zu bilden<sup>6</sup>.

Die sächsische Ritterschaft, die nur knapp überstimmt worden war, hatte ein Separatvotum gegen das vorgeschlagene gleiche Zahlenverhältnis der Stände eingelegt. Die übrigen Provinzen hatten sich bei der Eventualberatung der Regierungs-

---

5. Vergl. Erler a. a. O. S. 90. Heinrichs a. a. O. S. 85 ff.

6. „Tabellarische Uebersicht“ der Gutachten der Landtage und der Oberpräsidenten. Mit geringen Aenderungen u. ohne Gutachten der Oberpräsidenten gedr. als Anlage zu Nr. 80 der Drucks. zu den Sten. Ber. der Ersten Kammer 1852/53.

vorschläge prinzipiell mit der Abänderung des bestehenden Vertretungsverhältnisses einverstanden erklärt. Gegen den zu engen Kreis der Wählbaren wünschten der sächsische und schlesische Landtag nur die Ausdehnung des passiven Wahlrechts auf alle Kreistagsmitglieder, der rheinische auf alle Kreistagswähler, der westfälische auf die Stellvertreter der Abgeordneten. Der nur mit 7 Stimmen Mehrheit angenommene Antrag der letzten Versammlung, Urwahlen mit einem bestimmten Zensus für die einzelnen Kurien einzuführen, wurde von dem Oberpräsidenten energisch bekämpft. Er wollte wegen der engen Beziehungen zwischen den Aufgaben der Kreis- und Provinziallandtage beide Versammlungen möglichst aus denselben Männern gebildet wissen. Der brandenburgische Landtag wollte wie der rheinische die Wählbarkeit auf alle Kreistagswähler ausdehnen, forderte aber das Bekenntnis zum christlichen Glauben und 10 jährigen Grundbesitz oder königlichen Dispens als allgemeine Grundbedingungen für die Standschaft. Aehnliche Anträge stellten auch Preußen und Pommern, das auch noch eine prinzipielle Ausschließung der Rechtsanwälte und Aerzte verlangte.

Bei der Beratung über die in dem neuen Entwurf gewährte Kompetenz vermißten die sächsischen, schlesischen, brandenburgischen, preußischen und rheinischen Landtage das bisher besessene Recht auf Petitionen.

Mit der Neuregelung der Beschlußfassung hatten sich die meisten Versammlungen mit dem Regierungsvorschlag einverstanden erklärt. Nur die pommersche (einstimmig) und die brandenburgische (mit  $\frac{2}{3}$  Mehrheit) waren für eine von dem Oberpräsidenten gebilligte prinzipielle Kurienabstimmung eingetreten, die die Vermehrung der Abgeordneten des zweiten und dritten Standes illusorisch gemacht hätte<sup>7</sup>.

Um die Wünsche der Provinziallandtage zu berücksichtigen, entschloß sich die Regierung auf die vom König schon früher mißbilligte<sup>8</sup> einheitliche Regelung der Provinzialordnung zu ver-

---

7. Eine ähnliche (mit 34 gegen 32 St. gestellte) Forderung des westfälischen Landtages wurde von dem Oberpräsidenten als eine zu große Erschwerung des Geschäftsganges bekämpft.

8. s. S. 18 dieser Arbeit.

zichten und nur Ergänzungsbestimmungen zu den alten Gesetzen zu erlassen. Die Fragen, die „durch das Bedürfnis bestimmt an die Hand gegeben“ waren, waren nach der Ansicht Westfalens die des Vertretungsverhältnisses der Stände, des Wahlsystems und der Bildung von Kommunallandtagen in den Provinzen, wo sie noch nicht bestanden<sup>9</sup>.

Bestimmungen über die Kompetenz der Landtage nahm man in die von Klützwow für jede Provinz einzeln ausgearbeiteten, im wesentlichen gleichlautenden, Entwürfe nicht auf<sup>10</sup>. Die Vorschriften des Gesetzes vom 5. Juni 1823 schienen dafür ausreichend. Damit war eine Entwicklung der Provinzialstände zu Selbstverwaltungskörpern, die auch Besteuerungsrechte hatten, abgeschnitten.

Die Wählbarkeit zum Provinziallandtag, dessen Stände wie im Entwurf von 1851 von den Kurien der Kreisversammlung gewählt werden sollten, wurde in den neuen Entwürfen an die Kreistagsfähigkeit, die Vollendung des 30. Lebensjahres und an die Forderung des 10jährigen Grundbesitzes geknüpft. Damit war die alte Vormachtstellung des Großgrundbesitzes auf den Provinzialversammlungen wieder hergestellt.

Um der heiklen Frage des Vertretungsverhältnisses der Stände aus dem Wege zu gehen, hatte der Minister des Innern, Westfalen, für alle Beschlüsse eine Abstimmung nach Kurien durchgesetzt. Eine zukünftige Vermehrung der Abgeordneten des zweiten und dritten Standes, die infolge dieser Absicht keine Bedeutung gehabt hätte, sollte durch provinzielle Anordnungen geschehen. Der Ministerpräsident, v. Manteuffel, hatte die bloße Verheißung einer Abänderung des Vertretungsverhältnisses mißbilligt als ein „Eingeständnis, daß die Staatsregierung vor der grundsätzlichen Lösung der schwierigen Frage zurückbebe“<sup>11</sup>. Er hielt es für ratsam, eine Verstärkung der Vertreter der Städte und Landgemeinden eintreten zu lassen, da sonst kaum eine Aussicht bestände, daß die Kammern die Entwürfe annehmen würden. Er fügte sich aber schließlich den vom König gebilligten Vorschlägen Westfalens.

---

9. Westfalen, Sten. Ber. I. K., 22. Jan. 1853 S. 145.

10. Drcks. Nr. 71/78 z. d. Sten. Ber. I. K. 1852/3.

11. Reskript an Westfalen 1. Jan. 1853.

Von größter Wichtigkeit für die zukünftige Entwicklung der Provinziallandtage war die Feststellung in den Motiven zu den acht Entwürfen, daß nach der Einführung einer allgemeinen Landesrepräsentation das Bedürfnis zur Berufung dieser Versammlungen in geringerem Maße als früher vorhanden wäre<sup>12</sup>. Dazu stände die Erledigung der kommunalen Angelegenheiten in keinem gehörigen Verhältnis zu den Kosten und Kräften eines Provinziallandtages. Sie könnten besser von kleinen, den konkreten Verhältnissen näher stehenden Versammlungen wahrgenommen werden. Die Einrichtung von Kommunallandtagen nach dem Vorbild der pommerschen und brandenburgischen sollte daher den Provinzialständen Sachsens, Schlesiens, Preußens, Westfalens, die im Gegensatz zur Rheinprovinz früher Kommunallandtage gewünscht hatten<sup>13</sup>, vorbehaltlich der königlichen Genehmigung überlassen werden.

Die Erste Kammer überwies die vom König genehmigten Gesetzentwürfe am 22. Januar 1853 zur näheren Vorberatung an die für die Kreisordnung eingesetzte Kommission.

Im Brennpunkt des Interesses der Kommission stand die Frage des Vertretungsverhältnisses und die damit in Zusammenhang stehende vorgeschlagene Beschlußfassung des Provinziallandtages<sup>14</sup>. Westphalen, der Minister des Innern, ergriff selbst das Wort, um die nur von einer geringen Anzahl von Provinzialversammlungen gewünschte Abstimmung nach Kurien zu verteidigen. Er erklärte sie für den besten Weg, das ständische Interesse zu schützen und der Frage des Vertretungsverhältnisses aus dem Wege zu gehen. Die „wohlmeinende Tendenz“ der Regierung wurde in der Kommission anerkannt, stieß aber doch auf erhebliche Bedenken. Um die „erzwungene Sonderung“ der Stände zu vermeiden, beschloß man mit 12 gegen 2 Stimmen unter Ablehnung eines Antrages auf Wiederherstellung des alten Systems von 1823, die Kurienabstimmung stattfinden zu lassen, wenn die einfache Mehrheit der anwesenden Mitglieder eines Standes darauf antragen würde.

---

12. Motive Drucks. Nr. 79 z. d. Sten. Ber. I. K. 1852/3.

13. Rauer a. a. O. T. 1, 572, 603, 605.

14. Kommissionsbericht v. 22. April 1853 Drucks. Nr. 350 z. d. Sten. Ber. I. K. 1852/53.



Um die Fortbildung der ständischen Verfassung nicht allein der Krone zu überlassen, wurde mit 14 gegen 1 Stimme ein Zusatzantrag angenommen, der auch den Ständen bei Einstimmigkeit der Kurien die Möglichkeit der Initiative zur Abänderung des bestehenden Vertretungsverhältnisses bot. Ein Versuch, den Weg der ordentlichen Gesetzgebung für verbindlich zu erklären, wenn in dieser Frage keine Einigung zwischen der Regierung und den Ständen stattfände, wurde als eine Einmischung der Kammern in rein ständische Angelegenheiten abgelehnt.

Die beabsichtigte Einrichtung der Kommunallandtage wurde gebilligt.

Zu einer Beratung im Plenum der Ersten Kammer ist es aus Zeitmangel nicht mehr gekommen. Der Kampf um die Beseitigung der Kommunalordnung von 1850, und um die Aufhebung des Art. 105 der Verfassungsurkunde, der die Selbstverwaltungsgesetzgebung in ihren Grundzügen festgelegt hatte, absorbierte alle Kräfte des Preußischen Landtags<sup>15</sup>. Er führte zu einem Sieg der Konservativen. Das Gesetz vom 24. Mai 1853 stellte die alten Verordnungen über die Landgemeinden und die Kreis- und Provinzialstände wieder her, deren Reaktivierung damit eine rechtliche Grundlage erhielt. An die Stelle des Artikels 105 der Verfassungsurkunde trat die Bestimmung: „Die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen des preußischen Staates wird durch besondere Gesetze näher bestimmt“. Mit dieser Fassung des Paragraphen war den königlichen und konservativen Wünschen der weiteste Spielraum gewährt, eine Reform zu verhindern bezw. die provinzialständische Verfassung nur soweit abzuändern, als es ihren Interessen entsprach.

Zur Vorbereitung der in Aussicht gestellten neuen Entwürfe wurden im September des Jahres 1853 die Oberpräsidenten aufgefordert, ihr Gutachten über die Vorschläge der Kommission der ersten Kammer der letzten Session abzugeben. Sie sprachen sich überwiegend gegen eine prinzipielle Kurien-

---

15. Vgl. dazu Heinrichs a. a. O. S. 89 ff.

abstimmung aus, die die Erledigung der Aufgaben der Stände erschweren würde.

Unter Berücksichtigung ihrer Vorschläge arbeitete der Geheime Regierungsrat v. Klützw 8 neue Entwürfe aus<sup>16</sup>, die dem Landtag am 13. Januar 1854 vorgelegt wurden.

In der Kommission der Ersten Kammer wurde trotz des energischen Widerspruchs des Ministers des Innern, der den Ständen nur beratende Befugnisse gewähren wollte, in der Frage der Veränderung der Zahl der Provinziallandtagsabgeordneten die Beschlüsse der vorjährigen Kommission wieder hergestellt<sup>17</sup>. Damit wäre an die Stelle der Pflicht, konsultative Gutachten abzugeben, das Recht auf Zustimmung der Provinziallandtage bei der Feststellung oder Abänderung ihres inneren Organismus getreten.

Aus rein praktischen Gründen, die Westphalen in der Kommission ausführlich auseinandersetzte, hatte sich die Regierung entschlossen, die prinzipielle Abstimmung nach Kurien in den neuen Entwürfen wieder fallen zu lassen. Im allgemeinen sollten die Beschlüsse nach einfacher Stimmenmehrheit gefaßt werden. Nur für bestimmte Fälle, bei einem dem Provinziallandtag vorgelegten Gesetzentwurf, bei der Bewilligung neuer oder erhöhter Ausgaben<sup>18</sup>, sollte auf Verlangen von  $\frac{2}{3}$  der anwesenden Mitglieder eines Standes auch nach Kurien abgestimmt werden können.

In der Kommission, die in ihrer überwiegenden Mehrheit eine umfangreichere Kurienabstimmung wünschte, entspann sich eine lebhafte Debatte über die Beschränkung der Beschlußfassung nach absoluter Stimmenmehrheit. Da die verschiedensten Anträge auf die Erweiterung der Kurienabstimmung von dem Regierungskommissar v. Klützw entschlossen bekämpft wurden, entschloß sich die Kommission schließlich doch zur Annahme der Vorlage.

---

16. Drcks. Nr. 21/28 z. d. Sten. Ber. I. K. 1854.

17. Kommissionsbericht v. 19. Febr. 1854 Drcks. Nr. 110 ebda.

18. Mit Ausnahme derjenigen, welche zur Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung oder zur Bestreitung der laufenden Bedürfnisse der provinziellen Institutionen und deren Verwaltung notwendig sein würden.

Am 23. Februar 1854 begannen die Beratungen im Plenum der Ersten Kammer. Die meisten Redner forderten eine Verstärkung der Kurienabstimmung als beste Garantie für das ständische Prinzip, das nur von dem liberalen Freiherrn v. Vincke prinzipiell bekämpft wurde<sup>19</sup>. Der Regierungskommissar v. Klützwow<sup>20</sup> erklärte sich mit den Tendenzen der Ersten Kammer einverstanden, bekämpfte aber entschieden das Amendement Elwangers<sup>21</sup>, der die Kurienabstimmung zur Regel machen und sie nur bei der Bestreitung der Kosten der laufenden Verwaltung der Provinzialinstitute für unzulässig bezeichnen wollte. Nach längerer Debatte erklärte sich schließlich die Mehrheit für den durch Zusatzanträge wesentlich umgestalteten Vorschlag Elwangers<sup>22</sup>. Die Beschlüsse sollten im allgemeinen mit einfacher Stimmenmehrheit gefaßt werden, aber auf Antrag der Mehrheit eines Standes auch die Kurienabstimmung stattfinden. Unzulässig war das letzte Verfahren nur bei Bestreitung der Bedürfnisse der laufenden Verwaltung der ständischen Anstalten.

Die von der Kommission vorgeschlagene Ausdehnung dieser Bestimmungen auf die Rheinprovinz wurde vom Plenum abgewiesen, da v. Solemacher<sup>23</sup>, der den Antrag in der Kommission gestellt hatte, selbst erklären mußte, daß er inzwischen zur Erkenntnis gekommen wäre, daß sie nicht für diese Provinz paßten.

Die geplante Ausschaltung des Weges der ordentlichen Gesetzgebung bei der Veränderung der Zusammensetzung der Provinziallandtage wurde von v. Vincke<sup>24</sup> und v. Itzenplitz<sup>25</sup> als eine Beeinträchtigung der Macht des Preußischen Landtags bekämpft. Man befürchtete, daß diese „Herstellung eines

---

19. Sten. Ber. I. K. 1854 S. 236. Wahre Siegeshymnen über die Wiederherstellung der alten Provinzialstände stimmten dagegen an v. Plötz S. 235, v. Blanckensee S. 238, v. Meerveld S. 240, v. Maltzahn S. 242.

20. ebda. S. 277.

21. Drcks. Nr. 136 z. d. Sten. Ber. I. K. 1854.

22. Amendement Elwanger-Duesberg-Fleck. Sten. Ber. I. K. S. 284.

23. ebda. S. 285.

24. ebda. S. 292.

25. ebda. S. 294.

Staates im Staate“ im Lande großen Widerspruch erwecken würde<sup>26</sup>. Elwanger<sup>27</sup> u. a. erklärten, daß man den Einfluß der Kammern in dieser Frage nicht beseitigen wollte. Ein Vermittlungsantrag<sup>28</sup>, der neben dem von der Regierung vorgeschlagenen Weg der ordentlichen Gesetzgebung auch den der Vereinbarung zwischen der Krone und den Kurien möglich machen wollte, wurde trotz der Zustimmung, die er bei einigen Konservativen fand<sup>29</sup>, mit 45 gegen 28 Stimmen abgelehnt und der Regierungsentwurf wieder hergestellt.

Die von der Ersten Kammer beratenen Gesetzentwürfe wurden am 7. März 1854 dem anderen Hause überwiesen. Bevor die von der Zweiten Kammer eingesetzte Kommission ihre Arbeiten begann, wurden die Vorlagen zusammen mit anderen Entwürfen aus den Verhandlungen des Landtages herausgezogen<sup>30</sup>. Die „Rücksicht auf die wünschenswerte und notwendige Erledigung anderer den Kammern obliegender dringenderer Geschäfte, unter denen der Staatshaushaltetat“ oben anstand<sup>31</sup>, hatten Westphalen veranlaßt, den König um die Zurückziehung zu bitten. Der wahre Grund war wohl, wie von Patow bei der Debatte über diese Maßnahme feststellte<sup>32</sup>, die Furcht, daß die Entwürfe nicht die Zustimmung der Kammern finden würden.

Auf Wunsch des Ministers des Innern<sup>33</sup> sollte erst noch eine Beratung der Reformvorschläge der Regierung durch den am 4. Juli 1854 neu berufenen Staatsrat stattfinden<sup>34</sup>. — Da Westphalen nichts gegen die Beschlüsse der Ersten Kammer einzuwenden hatte, bedeutete diese Absicht nur ein Verschleppen der

---

26. Stupp, Oberbürgermeister von Köln ebda. S. 289.

27. ebda. S. 287.

28. von Krausnick Sten. Ber. I. K. 1854 S. 292.

29. v. Blankensee ebda. S. 293, v. Meding ebda. S. 294.

30. Königl. Erlaß v. 21. 3. 1854, Drcks. Nr. 221 ebda.

31. Votum Westphalens f. d. König v. 20. 3. 1854. Westphalen Sten. Ber. II. K. 1854 S. 699.

32. Sten. Ber. ebda. S. 699.

33. Voten an das Staatsministerium: 10. Juni 1854 und 17. Juni 1854.

34. Kab. O. v. 25. Aug. 1854.



Reform der ständischen Verfassung, die er für eine natürliche, der Landesgeschichte entsprechende erklärte<sup>35</sup>.

Die für die Beratung im Staatsrat von Klützwow bearbeiteten Gesetze brachten neben formellen Aenderungen der bisherigen Entwürfe einen neuen Vorschlag. Für die Beschlußfähigkeit des Provinziallandtages sollte an die Stellen der Forderung der Anwesenheit von  $\frac{3}{4}$  aller Abgeordneten eine der alten Kreisordnung entsprechende Bestimmung gesetzt werden<sup>36</sup>. Die Erscheinenden sollten danach bindende Beschlüsse fassen können, wenn der Gegenstand der Verhandlung in der Einladung angegeben worden war. Westphalen wollte damit verhindern, daß eine geringere Anzahl von Abgeordneten den Landtag beschlußunfähig machen könnte, wie es bei der Reaktivierung der Stände in einigen Provinzen versucht worden war<sup>37</sup>.

Zur näheren Vorbereitung für die Beratungen im Staatsrat wurden der Wirkliche Geheime Rat v. Meding und der Wirkliche Geheime Oberregierungsrat v. Raumer aufgefordert, Gutachten über die vorgelegten Entwürfe abzugeben<sup>38</sup>.

v. Meding, der als einer der reaktionärsten Beamten der vormärzlichen Zeit bekannt war<sup>39</sup>, — legte sein Gutachten erst im Oktober 1856 (!) vor. Er lehnte prinzipiell eine Aenderung des bestehenden Vertretungsverhältnisses ab. Das „Mißtrauen der Stände“ gegeneinander sollte durch die Einführung der Möglichkeit der Kurienabstimmung für alle Fälle beseitigt werden. In den allermeisten Verhandlungen würde das „bloße Vorhandensein dieses Schutzmittels“ die Anwendung von nur „sittlichen Mitteln“ bewirken. Ohne die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in den westlichen und östlichen Provinzen zu beachten, wünschte er die Ausdehnung der Bestimmungen über die Kurienabstimmung auch auf die Rheinprovinz und Posen, um die „Divergenz“ zwischen den einzelnen Teilen

---

35. Denkschrift Klützwows v. 28. Juli 1854, die auf die Voten Westphalens (s. Anm. 33.) aufbaute.

36. § 20 der Kreis-O. f. Brandenburg v. 17. Aug. 1825.

37. Denkschrift v. 28. Juli 1854, (v. Klützwow) a. a. O.

38. Reskript Manteuffels an Westphalen, 6. Sept. 1854.

39. A. Bernstein, Revolutions- und Reaktionsgeschichte Preuß. und Deutschl. Bd. S. 109. 1882 f.

der Monarchie zu vermeiden. Da die ständischen Institutionen allgemein anerkannt wären, schlug v. Meding schließlich das Fallenlassen der Entwürfe vor.

Der zweite Referent, v. Arnim-Boyzenburg<sup>40</sup>, der als Vorsitzender der Kommissionen der Ersten Kammer über die Entwürfe zur Reform der Provinzialordnung und als brandenburgischer Landtagsmarschall die Materie gut kannte, schloß sich in seinem Gutachten vom 7. November 1856 in der Frage der Ausdehnung der Kurienabstimmung auf die Rheinprovinz und Posen v. Meding an. Sie wäre keine Pflicht, sondern nur ein fakultatives Recht. Die politischen Bedenken gegen die Weiterentwicklung des Posener Landtages wären seit der Einführung der allgemeinen Landesvertretungen unberechtigt und würden nur das Gefühl der Sonderstellung in jener Provinz verstärken. Auf das heftigste bekämpfte er die beabsichtigte Einrichtung von neuen Kommunallandtagen. Die Entziehung der Beratung der allgemeinen Gesetze hätte den Wirkungskreis der Provinziallandtage so beschränkt, daß sie, wenn sie nicht zugleich kommunalständische Angelegenheiten zu erledigen hätten, „am Mangel wirklich erheblicher und befriedigender Wirksamkeit hinwelken und nur noch ein Scheinleben führen“ würden. In Pommern und Brandenburg wäre das Interesse am Provinziallandtag wegen des Vorhandenseins von Kommunallandtagen bereits vollständig erlahmt.

Die Beratung der Gutachten und der Gesetzentwürfe im Staatsrat wurde zurückgestellt, um erst einen Abänderungsvorschlag Westphalens<sup>41</sup> zum Art. 12 der Verfassungsurkunde zu behandeln, der den Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte von dem religiösen Bekenntnis für unabhängig erklärt hatte. Bei der Reaktivierung der Provinzialstände hatte man diesen Artikel für eine Norm erklärt, die erst des Ausführungsgesetzes bedürfte. Sie beseitigte deshalb nicht die Forderung der Gemeinschaft mit einer der christlichen Kirchen für die Ausübung ständischer Rechte<sup>42</sup>.

---

40. An Stelle des verstorbenen Raumer. Votum Westphalens an Manteuffel. 25. August 1856.

41. Votum Westphalens an Manteuffel 12. Nov. 1856.

42. Erkenntnis des Obertribunals v. 17. Sept. 1852. Vgl. K. F. Rauer, Neuere ständische Gesetzgebung der preuß. Staaten. 1859. S. 484.

Die Erörterung über die Zulassung der Juden zu den Kreis- und Provinziallandtagen war damit nicht abgeschnitten worden<sup>43</sup>. Eine ausführliche Behandlung erfuhr die Frage im Abgeordnetenhaus am 10. Febr. 1855 bei der Petition eines jüdischen Rittergutsbesitzers, den Minister des Innern zu veranlassen, ihm die „verfassungsmäßigen Rechte“ zu gewähren<sup>44</sup>. — Der mit 180 gegen 105 Stimmen angenommene Kommissionsantrag, die Regierung um Abhilfe zu bitten, hatte keinen Erfolg<sup>45</sup>. — Ueber den bei Gelegenheit eines Antrages des Konservativen Wagener auf Aufhebung des Art. 12 gemachten Vorschlag, nur die bürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis unabhängig zu machen, war das Abgeordnetenhaus am 6. März 1856 einfach zur Tagesordnung übergegangen<sup>46</sup>.

Westphalen befürchtete daher, daß die Annahme der acht Entwürfe über die Weiterbildung der Provinzialverfassung im Landtag von der Drangabe des Grundsatzes der Gemeinschaft mit einer der christlichen Kirchen abhängig gemacht werden könnte. Dieser Preis wäre zu teuer<sup>47</sup>.

Das Staatsministerium beschloß am 31. Januar 1857 den Abänderungsvorschlag des Ministers des Innern zum Art. 12 auf einen „geeigneteren Zeitpunkt“ zu verschieben. Es billigte die Forderung der christlichen Religion für die Ausübung ständischer Rechte und bat deshalb den König um die Zurückziehung der Entwürfe zur geplanten Reform der Provinzialstände aus dem Staatsrat<sup>48</sup>. —

Damit waren die Versuche, die Frage des Vertretungsverhältnisses in einer den Wünschen Friedrich Wilhelms IV. entsprechenden Weise zu regeln, endgültig gescheitert. Eine Weiterentwicklung brachte den Provinzialständen in der Reaktionszeit nur die unter sehr einschränkenden Bedingungen gewährte Dotation in Gestalt der Provinzialhilfskassen.

---

43. Vgl. A. Lette, Ueber die Verfassungszustände in Preußen 1857, S. 31.

44. Sten. Ber. II, K 1854/55 S. 275.

45. Rauer, Neuere . . . a. a. O. S. 487.

46. ebda. S. 486.

47. Votum Westphalens f. Manteuffel 12. Nov. 1856.

48. Extrakt des Immediatberichtes an S. M. vom Okt. 1857.

## 2. Die Einrichtung der Provinzialhilfsskassen.

Den ersten Anstoß zu dem Plan der Einrichtung von Provinzialhilfsskassen gaben das in den 30er und 40er Jahren wachsende Bedürfnis nach Betriebskapitalien, die Schwierigkeit der Entscheidung über die Bitten um Darlehen und Vorschüsse für die Zentralkasse und der soziale Gedanke, das Sparkassenwesen im Interesse der arbeitenden Klassen zu fördern<sup>49</sup>.

Schon 1831 hatte sich der westfälische Landtag mit Hilfe von nicht verteilten Einquartierungs-Vergütungsgeldern selbständig eine solche Kasse geschaffen<sup>50</sup>. Sie ließ unter ständischer Verwaltung Kapitalien zur Förderung von Provinzialinstituten, zur Abhilfe von Notständen, zur Ablösung von Reallasten, zu Meliorationen und ähnlichen Zwecken aus. Eine Möglichkeit, die Wünsche der anderen Provinziallandtage nach entsprechenden Einrichtungen zu befriedigen, bot 1847 die Konsolidierung des Staatsschuldenwesens.

Die königliche Absicht, den Provinzen Gelder für diese Hilfskassen zu gewähren, wurde dem Vereinigten Landtag durch die Botschaft vom 7. April 1847 mitgeteilt. Die Gesamtdotation, deren Zinserträge zur Förderung der Kultur und des Verkehrs in der Monarchie verwendet werden sollten, betrug 2 500 000 Tlr. Das Eigentum an dem Stammfonds verblieb dem Staat. Bei nicht statutenmäßiger Verwendung der Gelder und bei dem Anwachsen des Kapitals auf das Doppelte des ursprünglichen Betrages (das sogen. *alterum tantum*) sollte die Zurückzahlung erfolgen. Nach dem nach der Seelenzahl, der Fläche und dem Aufkommen an direkten Staatssteuern berechneten Verteilungsmaßstab fielen auf die einzelnen Provinzen:

Preußen	400 000 Tlr.
Pommern	200 000 „
Brandenburg	320 000 „
Posen	210 000 „
Schlesien	450 000 „
Sachsen	300 000 „

---

49. Votum des Staatsministeriums f. d. König 4. Apr. 1847. Für d. Wünsche des Rheinlands vgl. Croon a. a. O. S. 262, 264.

50. Denkschrift des Staatsministeriums v. 4. Apr. 1847.



Westfalen	222 000 „
Rheinprovinz	400 000 „

Von den Zinserträgen, von denen die Hälfte zur Prämierung von Sparern dienen und ein Viertel zum Stammvermögen geschlagen werden sollten, stand den Provinzialständen nur ein Viertel zur freien Verfügung zu. Das Recht, Gelder aus Beständen der Gemeinden und Korporationen annehmen zu können, gab der ständischen Verwaltung der Kasse, der ein ständiger Regierungskommissar beigeordnet wurde, die Möglichkeit, nach dem bewährten Muster der westfälischen Provinzialhülfskasse ihren Geschäftskreis zu erweitern.

Der Vereinigte Landtag nahm die königliche Absicht mit Dank an. Der bei der Beratung der Botschaft vom 7. April 1847 in der Sitzung der Vereinigten Kurien am 29. April gestellte Antrag Vinckes, bei dem Maßstab der Verteilung nur das Aufkommen an direkten Staatssteuern zu berücksichtigen, wurde abgelehnt<sup>51</sup>. Er hätte eine zu starke Bevorzugung der westlichen Provinzen bedeutet.

Zur näheren Vorbereitung der den Provinziallandtagen zu machenden Vorschläge für die Statuten der Kassen wurde ein Ausschuß von 32 Mitgliedern eingesetzt<sup>52</sup>. Seine in der königlichen Botschaft vorgesehenen Beratungen mit dem Minister des Innern, v. Bodelschwingh, begannen am 12. Juni im Berliner Schloß. Der Ausschuß erklärte sich mit dem nach dem westfälischen Statut von 1831 ausgearbeiteten Normalstatut einverstanden. Eine Petition der Vertreter Westfalens, den für ihre Provinz berechneten Anteil sofort an die bestehende Hülfskasse zu überweisen, (Unter der Bedingung, daß  $\frac{3}{4}$  des Zinsgewinnes reserviert werden sollten,) fand kein Bedenken bei dem Minister des Innern, v. Bodelschwingh, und dem Finanzminister Driesberg und wurde vom König genehmigt<sup>53</sup>.

51. Sitzungsprotokolle des Ersten Vereinigten Landtags. Protokolle der Vereinigten Kurien und der Kurie der drei Stände. Berlin 1847, S. 129.

52. 8 Mitglieder der Herrenkurie, 24 aus der Kurie der drei Stände und zwar in gleicher Zahl für jeden Stand und für jede Provinz.

53. Votum der beiden Minister v. 15. Aug. 1847 a. S. M. Königlich-licher Erlaß v. 15. Aug.

Im März 1848 waren die von den Oberpräsidenten begutachteten Entwürfe der Statuten zur Vorlegung an die einzelnen Provinziallandtage bereit. Die Beseitigung der Provinzialstände durch die Ereignisse des Jahres 1848 verhinderte aber die Einrichtung der Provinzialhülfskassen.

Ein Antrag Diergards am 27. August 1849 in der Ersten Kammer rückte die Frage aufs neue in den Vordergrund des Interesses<sup>54</sup>. Dieser Rheinländer, der schon 1843 und 1845 auf dem heimatlichen Landtage für Provinzialsparkassenbanken oder ähnliche Einrichtungen eingetreten war<sup>55</sup>, verlangte, daß die Kammern von sich aus „geeignete Vorschläge“ zur Ausführung der vom König geplanten Maßregel machen sollten.

In der Kommission<sup>56</sup>, die auf Beschluß der Ersten Kammer gebildet wurde, erklärte der Finanzminister v. Rabe, daß die Gelder bereit lägen, aber erst die neue Organisation der Provinzialstände abgewartet werden mußte, ehe sie überwiesen werden könnten. Seine Behauptung, daß die Kammern ein Verfügungsrecht über diesen Fonds nicht mehr hätten, verursachte in der Kommission eine lebhafte Diskussion. Wenn sie auch schließlich das Entscheidungsrecht des Landtags als zweifelhaft anerkennen mußte, trat sie doch mit 8 gegen 1 Stimme für eine sofortige Ueberweisung ein. Die neue provinzialständische Vertretung würde doch nicht so bald in Wirksamkeit treten, und die Einrichtung der Hülfskassen einen „wohlthätigen Eindruck“ auf die Stimmung im Lande machen. Die Verwaltung der Gelder sollte interimistisch eine Direktion unter dem Vorsitz des Oberpräsidenten übernehmen.

Das Plenum der Ersten Kammer war grundsätzlich mit der Einrichtung der Provinzialhülfskassen einverstanden. Gestritten wurde nur um die Organe für die Verwaltung der Fonds. Die Anhänger der alten provinzialständischen Verfassung<sup>57</sup> sahen in den nach ihrer Ansicht durch die Revolution nicht beseitigten Provinzialständen ein geeignetes Organ. Sie fürchteten eine Verletzung der „ständischen Freiheit“, wenn

---

54. Drcks. Nr. 148 zu den Sten. Ber. I. K. 1849/50. Bd. 2.

55. Croon S. 264.

56. Kommissionsbericht Drcks. 318 der Sten. Ber. I. K. 1849/50.

57. v. Gerlach Sten. Ber. I. K. 1849/50 S. 1348.

die Erste Kammer nach dem Vorschlag der Kommission die Gelder der „Bürokratie“ auslieferte. Der Minister des Innern, v. Manteuffel, suchte vergebens die „sanguinische Erwartung“ über die Erfolge der zukünftigen Provinzialhilfsskassen zu dämpfen. Der Gesetzentwurf wurde angenommen<sup>58</sup>.

Die Kommission der Zweiten Kammer<sup>59</sup> erklärte den Landtag für nicht kompetent zur Entscheidung dieser Frage. Der Gegenstand wäre in seinem jetzigen Stadium ein rein provinzieller. Der Hauptgrund für die Ablehnung der Beratung des Gesetzentwurfes der Ersten Kammer war die Hoffnung auf eine baldige neue Provinzialvertretung und die Furcht vor einem Mißbrauch der Gelder durch eine Direktion, deren Mitglieder nach dem freien Ermessen des Oberpräsidenten aus den Provinzialangehörigen ausgewählt werden sollten.

Das Plenum der Zweiten Kammer nahm den Antrag der Kommission an, dem Herrenhausentwurf die Genehmigung nicht zu erteilen, und brachte ihn damit zu Fall<sup>60</sup>.

Die Reaktivierung der Provinzialstände im Jahre 1851 gab der Regierung die erwünschte Gelegenheit, die Statuten von den Landtagen beraten zu lassen. Um einen Druck auf die Wahlen zu den „interimistischen“ Provinzialversammlungen ausüben zu können, beabsichtigte der Minister des Innern, Westphalen, eine neue Bestimmung in die Statuten aufnehmen zu lassen, nach der die Ortschaften, die die Vornahme von Wahlen verweigerten, von den Vorteilen der Hilfskassen ausgeschlossen werden könnten. Der Oberpräsident der Rheinprovinz erklärte das für unmöglich, da sonst zahlreiche große Städte und Landgemeinden seiner Provinz benachteiligt würden<sup>61</sup>. Da im allgemeinen befriedigende Wahlen erzielt wurden, ließ der Minister des Innern diesen Plan fallen.

Während die meisten Provinziallandtage sich im wesentlichen mit den vorgeschlagenen Statuten einverstanden erklärten, entbrannte auf denen, wo auch noch Kommunallandtage be-

---

58. ebda. S. 1359.

59. Kommissionsbericht v. 16. Febr. 1850, Drcks. Nr. 555, z. d. Sten. Ber. II, K. 1849/50.

60. Verhandlungen der II. K. Sten. Ber. S. 2069 ff.

61. Bericht vom 24. Aug. 1851.

standen, ein heftiger Kampf um die Frage, ob die Dotation dem Provinziallandtage verbleiben oder an die Kommunalstände verteilt werden sollte. Auf dem brandenburgischen Landtage wurde geltend gemacht, daß die Verwaltung dieses Fonds der Provinzialversammlung einen neuen sehr wünschenswerten Einfluß verleihen würde. Die Gegner dieser Ansicht betonten, daß gerade in politischer Beziehung die Kommunalstände ein besserer Hort der ständischen Freiheit wären als die Provinzialstände, die bei dem ersten Ansturm der Revolution zusammengebrochen wären. Die Kommunallandtage könnten viel besser die lokalen Bedürfnisse beurteilen und hätten auch bereits zum Teil eigene Kassen (Sparkassen usw.), die ohne weitere Kosten die Gelder für die Provinzialhilfskassen mit verwalten könnten.

Aus ähnlichen Gründen wie der brandenburgische traten auch der pommersche Landtag, die Oberlausitz (Prov. Schlesien), die Altmark (Prov. Sachsen), für die Aufteilung der Anteile ein. Der König gab den ständischen Wünschen nach<sup>62</sup>.

Die von der Einrichtung der Hilfskassen erwartete Förderung des Sparkassenwesens trat nicht ein<sup>63</sup>. Daher wurden in den folgenden Jahren die Wünsche mehrerer Provinzen erfüllt<sup>64</sup>, die auch die Verwendung des für Sparkassenprämien vorgesehenen Zinsanteils für öffentliche Zwecke nach freiem Ermessen der Stände erstrebten.

Die Gewährung dieser Dotation, über deren Erträge die Provinzial- und Kommunalstände vorbehaltlich der Genehmigung der Oberpräsidenten z. T. frei verfügen konnten, förderte ohne Frage das Interesse an der Tätigkeit des Provinziallandtags, konnte aber doch nicht die Stimmen der liberalen Kritik, die die Selbstverwaltung auf nicht ständischer Grundlage erstrebten, zum Verstummen bringen<sup>65</sup>.

---

62. Text der Statuten bei Raucr, Neuere . . . a. a. O. S. 327 ff.

63. Erlaß Westphalens a. d. Oberpräs. 14. Juli 1854.

64. Rauer, Neuere a. a. O. S. 352. Anm. 1., S. 359 Anm. 1., S. 407 Anm. 2., S. 423 Anm. 1. Croon a. a. O. S. 268.

65. Vgl. Forderungen der vereinigten liberalen Fraktionen 12. Oktober 1858. F. Salomon, Die Deutschen Parteiprogramme, 3. Aufl. 1924. Bd. 1. S. 94.



### III. Der vergebliche Versuch in der „Neuen Aera“, eine Reform einzuleiten, und das Aufkommen einer neuen Idee der Selbstverwaltung.

#### 1. Die Weiterbildung der provinzialständischen Verfassung und die Schwerinschen Entwürfe für eine neue Kreisordnung.

Die Hoffnung der Liberalen<sup>1</sup> auf eine ihrem Ideal entsprechende Selbstverwaltung schien sich mit dem Beginn der „Neuen Aera“ erfüllen zu wollen. Westphalen, „die Seele der Reaktion und der Anführer zu allen Verderbtheiten der 50er Jahre“<sup>2</sup>, wurde nach der Umwandlung der Stellvertretung des Prinzen Wilhelm in die Regentschaft, der er sich als einziger Minister widersetzt hatte<sup>3</sup>, sofort durch den aufrichtig konstitutionell gesinnten Flottwell, den bisherigen Oberpräsidenten von Brandenburg, ersetzt. Die „Neue Aera“ brachte aber schließlich doch nur „eine allgemeine Politik des Abwartens und des Leisetreten“<sup>4</sup>.

Der Prinzregent wollte keinen Bruch mit der Vergangenheit. In seiner programmatischen Ansprache an das Staatsministerium vom 8. November 1858<sup>5</sup> erkannte er nur an, daß durch die Zurückführung der alten Verhältnisse nach der Beseitigung der

---

1. E. Zechlin, Bismarck und die Grundlegung der deutschen Großmacht. 1930 S. 168.

2. E. Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens 1874, Bd. 1, S. 17.

3. O. v. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen. Bd. 1, S. 200.

4. S. Neumann, Die Stufen des preuß. Konservatismus. Diss. 1930. Berlin. S. 155.

5. E. Berner, Kaiser Wilhelm d. Große. Briefe, Reden und Schriften. 1906. Bd. 1, S. 445 ff.

Kommunalgesetzgebung des Jahres 1850 den Forderungen der Zeit nicht Rechnung getragen worden war, und daß „dereinst“ die „bessernde Hand“ angelegt werden müßte“. „Vorerst“ sollte alles bestehen bleiben, „was eben erst wiederhergestellt war, um nicht neue Unsicherheit und Unruhe zu erzeugen.“ Im Falle von Anträgen des preußischen Landtags, die eine Umbildung der Provinzialordnung im Sinne freierer Selbstverwaltung erstrebten, sollte sich das Staatsministerium für eine Anerkennung der Notwendigkeit einer „Revision“ im allgemeinen aussprechen, aber keine bestimmten Versprechungen auf Vorlagen machen<sup>7</sup>.

Eine Weiterbildung erfuhr die alte provinzialständische Verfassung in der Zeit der Regentschaft durch die Zulassung der Juden zur Ausübung ständischer Rechte<sup>8</sup>. Diese Frage war im Anfang des Jahres 1858 bei der Beratung von Petitionen jüdischer Rittergutsbesitzer im Abgeordnetenhaus von neuem aufgeworfen und eingehend erörtert worden<sup>9</sup>.

Der Minister des Innern, Flottwell, erklärte sich bereits in der Sitzung des Staatsministeriums vom 8. Dezember 1858 mit der bisherigen Praxis in der Behandlung der ständischen Rechte der Juden nicht einverstanden<sup>10</sup>. Seiner Auffassung, daß der Art. 12 der Verfassungsurkunde nicht nur die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte allen Preußen zusicherte, sondern auch die ständischen, schlossen sich die übrigen Minister der „Neuen Aera“ an<sup>11</sup>.

Der Erlaß des Ministers des Innern an die Oberpräsidenten vom 16. Februar 1859<sup>12</sup>, der die Anerkennung der Rechte der

---

6. Vgl. Bemerkung Wilhelms über den Ausbau der Kreis- u. Provinzialordnung zu einem Brief von Vincke-Olbendorf, der die Forderungen des liberalen Programms vom 12. Okt. 1858 rechtfertigen wollte: „Wird allmählich geschehen.“. Kaiser Wilhelm I., Briefe an Politiker u. Staatsmänner. 1930/31. Bd. 2. S. 122. Anm. 1. (ed. J. Schultze.)

7. Consequenzsitzung v. 20. Dez. 1858.

8. Vgl. S. 30 f. ds. Arbeit.

9. Sten. Ber. Abg. H. 1858. S. 639.

10. Votum Flottwells f. d. Staatsministerium 26. Jan. 1859.

11. Sitzung am 20. Dez. 1858, 2. Febr. 1859. Vot. a. S. M. 5. Febr. 1859.

12. Min. Bl. i. Verw. 1859. S. 49.

Juden auf den Kreis- und Provinziallandtagen aussprach, verursachte in den östlichen Provinzen z. T. eine große Erregung.

Der Berichterstatter Daniels der vom Herrenhaus für die zahlreich eingelaufenen Beschwerden eingesetzten Kommission erklärte am 4. Mai 1859 im Plenum das Ministerialreskript unter dem Beifall der Konservativen<sup>13</sup> für gesetzwidrig<sup>14</sup>. Der Art. 12 der Verfassungsurkunde hätte nicht die älteren ständischen Gesetze aufheben können, da er nur eine „Norm“ darstellte, die erst des Ausführungsgesetzes bedürfte. Graf Arnim-Boytenburg verlangte sogar, daß erst die Provinziallandtage gehört werden müßten<sup>15</sup>.

In namentlicher Abstimmung erklärten sich 68 von 89 abgegebenen Stimmen für den Kommissionsantrag, die Petitionen der Staatsregierung zur Abhilfe zu überweisen, „weil der Inhalt des Reskriptes vom 16. Februar d. J. mit den Gesetzen im Widerspruch steht“<sup>16</sup>. Die verlangte Abänderung erfolgte nicht.

Um die Liberalen für die geplante Reorganisation des Heeres zu gewinnen<sup>17</sup>, ließ der Prinzregent im Ministerium des Innern, das dem liberalen Grafen v. Schwerin-Putzar übertragen worden war<sup>18</sup>, Entwürfe für eine neue Kreis- und Provinzialordnung vorbereiten<sup>19</sup>. Vorgelegt wurde in der Session 1860 nur der Entwurf für die Neuordnung der Kreisverhältnisse in den östlichen Provinzen, die in erster Linie für notwendig gehalten wurde<sup>20</sup>.

Er knüpfte an die Kommunalordnung des Jahres 1850 an<sup>21</sup>. Eine Beratung des Berichtes der Kommission des Abgeordnetenhauses vom 19. Mai fand nicht mehr statt.

---

13. Kleist-Retzow, Sten. Ber. H. H. 1859. S. 288 ff. u. 320 ff.

14. ebda. S. 286.

15. ebda. S. 293 f.

16. ebda. S. 323.

17. O. Hintze, Die Hohenzollern und ihr Werk, S. 573, 5. A. 1915 Zechlin a. a. O. S. 190f.

18. Flottwell war wegen seines hohen Alters am 3. Juli 1859 zurückgetreten.

19. Thronrede vom 12. Jan. 1860 bei Eröffnung des Landtags.

20. Schwerin, Sten. Ber. Abg. H. S. 887.

21. Für Inhalt und Behandlung der Vorlage vgl. Schmitz a. a. O. S. 16 ff.

Ein neuer Entwurf wurde 1862 im Herrenhaus eingebracht, erfuhr aber nicht einmal eine Beratung in der Kommission<sup>22</sup>.

Für die Frage der Reform der Provinzialvertretung interessieren hier nur die Vorschläge für die Abänderung des Vertretungsverhältnisses, da der Kreistag von dem Grafen Schwerin wohl nach dem Vorbild der Gesetzgebung des Jahres 1850 als Grundlage für eine Reform der Wahlen zu den Provinzialversammlungen genommen worden wäre.

Der Entwurf des Jahres 1860 beseitigte das Virilstimmenrecht der Rittergutsbesitzer und reihte diese in den Wahlverband des großen ländlichen Grundbesitzes ein. Die Seelenzahl sollte der Verteilungsmaßstab für das Vertretungsverhältnis zwischen Stadt und Land sein, der Flächenumfang der Grundstücke der für die Vertreterzahl des großen Grundbesitzes und der Landgemeinden. Der Entwurf des Jahres 1862 hielt an diesen Bestimmungen fest; wollte aber den Mitgliedern des Herrenhauses, auf deren Gut das Recht der Mitgliedschaft im Preussischen Landtag ruhte, Virilstimmen geben.

Der Konflikt zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus wegen der Heeresvorlage drängte die Frage der Reform vollkommen in den Hintergrund<sup>23</sup>. 1865 plante Bismarck, eine auf den Schwerinschen Entwurf zurückgehende Kreisordnung zustande zu bringen<sup>24</sup>. Diese Absicht, die wohl durch Erfüllung alter liberaler Wünsche zur Versöhnung der Opposition des Landtags mit seiner Politik beitragen sollte, scheiterte an dem Minister des Innern, Graf Fritz Eulenburg<sup>25</sup> und dessen erstem

---

22. Für die Einzelheiten vgl. Schmitz a. a. O. S. 16 ff.

23. Ueber Lettes Versuche, die Reform der Kreisordnung weiterzutreiben, s. Schmitz, ebda.

24. Gespräch Bismarcks mit Abgeordneten am 25. 1. 1873 i. Berlin O. v. Bismarck, Die Gesammelten Werke Bd. 8. 1926. ed. W. Andreas. S. 55.

25. Bismarck charakterisierte ihn als „arbeitsscheu u. vergnügungssüchtig“, glaubte aber doch, daß die Wahl Eulenburgs richtig war. „Denn wenn ich auch unter dem Mangel an Arbeitssamkeit und Pflichtgefühl meines Freundes Eulenburg mitunter schwer gelitten habe, so war er doch in den Zeiten seiner Arbeitslust“ (das zeigte sich bei der Reform der 70er Jahre) „ein tüchtiger Gehilfe und immer ein feiner Kopf.“ Bism. Ged. u. Er. Bd. 1. S. 300.



Referenten, Geheimrat Wolff, der ohne seinen erkrankten Chef auf Bismarcks Wünsche nicht eingehen wollte.

## 2. R. Gneists Idee der Selbstverwaltung und seine Vorschläge für eine Reform der Provinzialordnung<sup>26</sup>.

Von großer Bedeutung für die Bestrebungen nach einer Reform der inneren Verwaltung Preußens wurde der von dem Juristen und liberalen Politiker R. Gneist vertretene Begriff der Selbstverwaltung<sup>27</sup>. Auf Grund eines eingehenden Studiums der Verhältnisse Englands, das er als Land des wahren Verfassungsstaates ansah, glaubte er, daß Preußen nur dann zu einem Rechtsstaat werden könnte, wenn auch die Bevölkerung an staatlichen Funktionen der inneren Verwaltung beteiligt würde.

Aus der Gewöhnung an eine gesetzmäßige verantwortliche Selbstverwaltung im kleinen erhoffte er auch die Gewinnung der Fähigkeit zur Selbstverwaltung im ganzen, d. h. „die erfolgreiche Gesetzgebung und Kontrolle der Staatsverwaltung durch einen parlamentarischen Körper“<sup>28</sup>. Selbstverwaltung war ihm nicht die Autonomie der Nachbarverbände<sup>29</sup> in der Beschlussfassung über eigene Angelegenheiten, die die Gesetzgebung des Jahres 1850 erstrebt hatte, und die von den Konservativen gewünscht wurde<sup>30</sup>, sondern ihre planmäßige und bewußte Heranziehung zu Staatsaufgaben, die den durch Parteiinteresse bestimmten Klassen ein Verständnis für die Notwendigkeiten eines gemeinsamen staatlichen Lebens verschaffen würde. Die Selbstverwaltung war damit ein „Zwischenbau zwischen Staat und Ge-

---

26. Nach Gneists Werken. Vgl. Verz. des benutzten Schrifttums, Schmitz a. a. O. S. 26 f. E. Meister, Der Kampf der Konservativen und Liberalen . . . Jur. Diss. Münster 1929. S. 5.

27. Der Ruf nach einer „gesetzlichen Selbstverwaltung“ war schon in Dahlmanns Schriften leise angeklingen. Vgl. O. Westphal, Der Staatsbegriff H. v. Treitschkes, Meinecke Festschrift 1922. S. 484.

28. R. Gneist, d. preuß. Kreis-O. a. a. O. S. 6.

29. Gemeinde, Kreise, Provinzen.

30. F. J. Stahl, Die gegenwärtigen Parteien im Staat und Kirche 1863. S. 320. Grundzüge der konservativen Politik 1856. S. 24.

sellschaft<sup>31</sup>. Sie sollte aber kein Rückfall ins Mittelalter werden, keine Neubildung von halbsouveränen Korporationen aus eigenem Recht, sondern eine auf nichtständischer Grundlage beruhende Einrichtung „zur Ausführung der Preußischen Polizei-, Finanz-, Armen-, Wege-, Schul- und Militärgesetze“<sup>32</sup>.

Diese Selbstverwaltung, die Gneist also vorwiegend als Ausübung staatlicher Funktionen ansah, sollte von ehrenamtlich tätigen Mitgliedern der höheren Mittelstände und von kommunalen Kollegien (Kreis- und Provinzialausschüssen) getragen werden. Die Kosten wollte dieser Politiker durch Kommunalsteuern aufbringen lassen.

Um diesen ehrenamtlich Tätigen, die durch ihre gesellschaftliche Macht und Selbständigkeit nach oben hin ein Gegengewicht gegen das Beamtentum bilden sollten, nach unten hin die Stellung der Obrigkeit gegen die Lokalparteien zu wahren, bedurfte es nach ihm der vollen Amtspflicht und des Amtsauftrages vom Staat, d. h. ihre Bestätigung bezw. Ernennung durch die Regierung, so weit sie das Verwaltungsrecht auszuführen haben würden. Die Annahme eines solchen Amtes sollte verpflichtend sein.

Gneist wollte mit der Reform des Kreisverbandes beginnen, der ihm nach Umfang und Bevölkerung die angemessene Grundlage für die Bildung des obrigkeitlichen Ehrenamtes darzustellen schien. Für ihn konnte er nach dem englischen Vorbild, entsprechend den preußischen Verhältnissen, bestimmte Vorschläge machen<sup>33</sup>. Das Vorbild versagte für die Verbände von der Größe einer Provinz, da die englischen Grafschaften als höchste Kommunalverbände nur eine Mittelstufe zwischen den preußischen Kreisen und Provinzen darstellten<sup>34</sup>.

Er hielt für die Provinzialverbände eine gleichmäßige Formation der Selbstverwaltung für unmöglich. Er wollte deshalb

---

31. R. Gneist, *Selfgovernment, Kommunalverwaltung und Verfassungsgeschichte in England*. 1871. 3. Aufl. S. 71 f, 147, 883 f.

32. Gneist, *Kreis-O.* S. 6.

33. ebda.

34. R. Gneist, *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen*. 1869. S. 607 ff.

die „Provinzen“ dem Umfang der preußischen Regierungsbezirke anpassen, die etwa den englischen Grafschaften in ihrer Größe entsprachen<sup>35</sup>.

Der Provinziallandtag sollte aus dem Kreistag gebildet werden und zur „wirtschaftlichen Selbstverwaltung“ alle Gegenstände überwiesen bekommen, die die Leistungsfähigkeit eines Kreises überschritten, wie z. B. das Feuerversicherungswesen, die Landarmenhäuser, die Chausseen. Die laufende Verwaltung selbst glaubte er wegen des Umfanges der Geschäfte nicht an ehrenamtlich tätige Laien geben zu können<sup>36</sup>.

Ohne die Provinzialvertretungen mit gesetzgeberischer Macht betrauen zu wollen, beabsichtigte Gneist, ihnen möglichst viele Befugnisse einzuräumen. Sein letztes Ziel war dabei, den Widerstand der partikularistischen Kleinstaaten bei einer zukünftigen Einigung Deutschlands zu brechen und sie schrittweise in Provinzen umzuwandeln. Den historischen Dynastien sollten erbliche Herrenrechte und untergeordnete Gesetzgebungsrechte eingeräumt werden, die allmählich durch fortschreitende Vermehrung<sup>37</sup> der Verwaltung des Bundes absorbiert werden könnten.

Gneists Pläne über die Ausgestaltung der Regierungsbezirke zu „Provinzen“ sollten keine Verwirklichung finden. Sie hätte eine zu große Umwälzung im Aufbau der Behörden herbeigeführt. Seine Bedeutung für die Reformgesetzgebung der 70er Jahre ruhte neben seinem Eintreten für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, das im Zusammenhang dieser Arbeit nicht zu untersuchen ist, vor allem auf dem von ihm aufgestellten Begriff der obrigkeitlichen Selbstverwaltung, d. h. der Dezentralisation von staatlichen Aufgaben, die den Bedürfnissen des 1866 vergrößerten Preußen und den Wünschen vieler Liberaler und auch Konservativer nach einer größeren Selbständigkeit ihrer Heimatprovinzen entgegenkam<sup>38</sup>.

---

35. Gneist, Verwaltung, Justiz . . . S. 607. Kreis O. S. 186.

36. Gneist, Kreis. O. . . . S. 185.

37. ebda, S. 188.

38. Ueber Gneists Einfluß auf die Gestaltung der Entwürfe für die Kreisordnung vgl. Schmitz a. a. O. S. 38, 40 ff.

### 3. Die Wünsche nach einer Dezentralisation des Preußischen Staates<sup>39</sup>.

Der Kampf der 1866 von Preußen annektierten Länder um eine möglichst weitgehende Selbständigkeit löste Gedanken und Bestrebungen aus, die nicht nur eine Umgestaltung der alten Provinzialstände wünschten, sondern auch auf eine grundsätzliche Neugestaltung der Monarchie hinzielten. Diese Wünsche, die, wie liberale und konservative Flugschriften zeigen, auch durch die Ueberfülle an Parlamenten nach 1866 hervorgerufen wurden<sup>40</sup>, gingen auf Ideen der Erbkaiserlichen des Jahres 1848 zurück, die den preußischen Staatenverband im Interesse einer einheitlichen Gestaltung des deutschen Nationalstaates hatten auflockern wollen<sup>41</sup>.

Die Forderung nach einer Dezentralisation Preußens vertrat besonders der ehemalige kurhessische Landtagsabgeordnete und Begründer der „Hessischen Morgenzeitung“, Friedrich Oetker, der in einer an Bismarck gerichteten Denkschrift vom 10. 8. 1867<sup>42</sup> für den Fortbestand der kurhessischen Ständeversammlung als Provinziallandtag eintrat, um so eine starke Selbständigkeit seinem Lande zu erhalten. Bei seinen Verhandlungen mit den Liberalen über ein gemeinsames Vorgehen in dieser Frage verlangte er<sup>43</sup>, daß Preußen alles selbständige Leben in den Provinzen erhalten müßte. Die Staatstätigkeit sollte auf das Notwendigste beschränkt werden, alles Uebrige der Verwaltung lebenskräftiger Kommunalverbände überlassen werden. Die ganze preußische Landesgesetzgebung sollte allmählich zugunsten der Bundes- und Provinzialgesetzgebung aufhören<sup>44</sup>. Der Provinzialvertretung ständen natürlich nur die

---

39. Literatur bei Croon a. a. O. S. 83. Anm. 200.

40. Vgl. dazu G. Ritter, Die preußischen Konservativen und Bismarcks deutsche Politik. 1858/76. Heidelb. Abh. H. 43. 1913. S. 250.

41. Croon a. a. O. S. 82, Ritter a. a. O. S. 251, F. Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat. München u. Berlin. 1928. Aufl. 7 S. 350 ff. H. Oncken, R. v. Bennigsen 1910. Bd. 2. S. 106 ff. Utermann a. a. O. Kap. 2.

42. A. Pfaff, Zur Erinnerung an F. Oetker 1883, S. 149.

43. Februar 1867. Pfaff a. a. O. S. 175.

44. Vgl. Treitschkes Gedanken, die Kleinstaaten von unten durch



Gesetzgebungsbefugnisse über provinzielle Angelegenheiten zu, die zur Sicherung des Staatsinteresses der Genehmigung des Königs unterworfen werden müßten<sup>45</sup>. —

Diese Gedanken, die auch den Ansichten Bennigsens<sup>46</sup> und Miquels<sup>47</sup> entsprachen, führten in der nationalliberalen Fraktion zu heftigen Auseinandersetzungen<sup>48</sup>, da die altpreußischen Liberalen der Ausgestaltung Preußens zum Föderativstaat durch Verselbständigung der Provinzen widerstrebten<sup>49</sup>. Die letzteren traten auch für Selbstverwaltung und Dezentralisation ein, aber nur so weit, als das Staatsganze nicht gefährdet würde.

Das nationalliberale Programm vom 6. Juni 1867 schwieg von den den preußischen Staat grundlegend verändernden Wünschen der neuen Provinzen und forderte nur eine Reform, vor allem die Beseitigung des ständischen Prinzips aus den Kommunalverfassungen<sup>50</sup>.

Der Gedanke, die Befugnisse des preußischen Landtags an den Reichstag und die Provinziallandtage zu übertragen, war auch bei einigen Konservativen und den Freikonservativen lebendig<sup>51</sup>. Der Freikonservative Kardorff machte in einer Flugschrift ganz reale Vorschläge, von denen im Zusammenhang dieser Arbeit nur die für die beabsichtigte Weiterentwicklung der Provinziallandtage bedeutsamen hervorzuheben sind<sup>52</sup>. Die Mitglieder des aufzulösenden Herrenhauses sollten auf die Provinzialvertretungen verteilt werden. Diese sollten zu je  $\frac{1}{3}$  aus Angehörigen des Herrenhauses, aus gewählten Abgeordneten der Kreistage und auf Grund des Reichstagswahlrechts direkt

---

die Selbstverwaltung, von oben vom Reich her herabzudrücken. Preussische Jahrbücher Bd. 34 „Bund und Reich“. S. 513 ff.

45. F. Oetker, Zur Reform der preußischen Verfassung. Preuß. Jahrbuch 26. 1870. S. 172 ff.

46. Oncken a. a. O. Bd. 2. S. 107.

47. Pfaff a. a. O. S. 176.

48. ebda.

49. L. Lette, Die Reorganisation der Staats- und Selbstverwaltung in Preußen. Preuß. Jahrb. 22. 1868. S. 140 f.

50. Salomon a. a. O. Bd. 1. S. 136.

51. Ritter a. a. O. S. 255 f. S. 258 ff.

52. W. v. Kardorff-Wabnitz, Präfektur oder Selbstverwaltung 1868.

Gewählten gebildet werden. Die „Provinzen“ sollten dabei den Umfang eines preußischen Regierungsbezirkes erhalten.

Diese Ideen, die alle in irgendeiner Form den Provinzen eine größere Selbstverwaltung gewähren wollten, fanden einen Niederschlag in den Wahlprogrammen und Aufrufen für die Neuwahl des Preußischen Landtages am 31. Oktober 1867.

Dem Programm der Nationalliberalen vom 6. Juni 1867 schloß sich auf das engste ein Aufruf von 5 zu den Nationalliberalen übergegangenen Fortschrittlern vom 15. 10. 1867 an<sup>53</sup>. Die Fortschrittspartei verlangte als Grundlage der Reform eine Gemeindeordnung und eine gleichmäßige Vertretung auf den Kreistagen<sup>54</sup>. Auch die Konservativen erklärten sich von der Notwendigkeit der Reformen für überzeugt<sup>55</sup>. Die Kreis- und Provinzialordnung der östlichen Landesteile wäre besonders bezüglich der Zusammensetzung der Vertretungen einer Verbesserung bedürftig und der Weiterentwicklung zur Begründung der Selbstverwaltung fähig. „Besonnene Reformen“ müßten mit Entschiedenheit gefordert werden. Die „berechtigten Eigentümlichkeiten“ der neuen Provinzen sollten anerkannt werden, wenn sie sich ohne Zwang und Nachteil für die Staatseinheit aufrechterhalten ließen. Das verhältnismäßig freisinnige Programm der Konservativen veranlaßte die Freikonservativen zu einem sehr viel versprechenden Aufruf vom 27. Oktober 1867<sup>56</sup>, in dem die „Selbstverwaltung aller Gliederungen des Volkes“ als „Abschluß der freiheitlichen Entwicklung“ gefordert wurde.

---

53. L. Parisius, Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarck. 1878. S. 109.

54. ebda S. 110.

55. Aufruf vom 24. Oktober 67, Salomon a. a. O. Bd. 1, S. 145.

56. ebda Bd. 1, S. 141 ff.

#### IV. Die Selbstverwaltungsgesetze für die 1866 erworbenen Provinzen und ihr Einfluß auf die Frage der Reform der provinzialständischen Verfassung.

##### 1. Die Hannoversche Provinzialordnung und die Debatten über die Grundsätze einer Reform.

Den Wünschen nach einer größeren Selbständigkeit und nach der Begründung der Selbstverwaltung kam Bismarck möglichst weit entgegen. Er hoffte<sup>1</sup>, durch ihre Befriedigung die annektierten Länder leichter mit dem preußischen Staat zu verschmelzen, und zugleich im Interesse seiner nationalen Politik eine günstige Rückwirkung auf Süddeutschland zu erzielen. In hohem Maße leitete ihn aber auch der Gedanke der Dezentralisation, wie er offen erklärte, unter der er im Gneistschen Sinne eine Entlastung des preußischen Landtages von Geschäften verstand, die besser vom provinziellen als vom zentralisierten Standpunkt verwaltet werden könnten.

Seine Absichten fanden im Ministerium großen Widerspruch<sup>2</sup>. Die Wünsche der hannoverschen Vertrauensmänner<sup>3</sup>, deren Berufung Bismarck gegen die widerstrebenden Minister v. d. Heydt und Grafen zu Lippe durchgesetzt hatte, fanden ihre Berücksichtigung in der oktroyierten Provinzialordnung vom 22. August 1867.

Nach dieser Verordnung sollte sich der hannoversche Provinziallandtag aus 6 Virilstimmerberechtigten und je 25 Abgeordneten der drei Besitzklassen, des Großgrundbesitzes, der

---

1. Rede vom 4. Mai 1867, Bismarck, Gesammelte Werke Bd. 10, S. 430 ff.

2. Vgl. Einleitung Thimmes zu Nr. 831 der Ges. Werke Bismarcks, Bd. 6a, S. 11 f.

Städte und der Landgemeinden, zusammen setzen. Damit wurde das ständische Prinzip in modernisierter Form erhalten, aber die Forderung des Grundeigentums als Bedingung für die Standschaft beseitigt.

Zur Kompetenz des Landtages gehörte unter Mitwirkung und Aufsicht der Staatsregierung die Beschlußnahme über Kommunalangelegenheiten der Provinz, über die Verwaltung und Vertretung der provinzialständischen Institute und Vermögensrechte. Einen wichtigen Fortschritt gegenüber der Verfassung der alten Provinzen bedeutete die Gewährung des Rechtes, Steuern zu erheben und Anleihen aufzunehmen. Die übrigen Pflichten und Rechte der hannoverschen Stände entsprachen denen in den alten Teilen der Monarchie<sup>1</sup>. Die Oeffentlichkeit der Verhandlungen sollte gewährt werden, wenn entsprechende Anträge gestellt werden würden<sup>5</sup>.

Die Gewährung einer den modernen Verhältnissen besser entsprechenden Vertretung für die neuen Provinzen als sie die östlichen besaßen führte in der Session des Abgeordnetenhauses des Jahres 1867/68, die sich im wesentlichen mit Finanzgesetzen beschäftigen sollte, ohne jede Initiative der Regierung zu grundsätzlichen Erörterungen über die Entwicklung der Staats- und Selbstverwaltung. Die Thronrede bei Eröffnung des Landtages hatte auch für die Reform der ständischen Verfassung der alten Teile der Monarchie eine gewisse Zusicherung gegeben, aber noch keinen Einblick in die näheren Absichten der Regierung gewährt.

Den Anstoß zu grundsätzlichen Debatten gaben die zahlreichen Petitionen, die an das Abgeordnetenhaus kamen, und die sich vornehmlich mit der Kreisordnung befaßten<sup>6</sup>. Von denen,

---

3. M. Busch, Das Uebergangsjahr in Hannover, 1867. S. 279 ff.

4. Eine ähnliche Provinzialordnung wurde für Schleswig-Holstein am 20. September 1867 erlassen. In Hessen-Nassau wurden den Wünschen der Vertrauensmänner entsprechend durch die Verordnungen vom 20. und 26. September 1867 zwei Kommunalverbände geschaffen, die in ihren Einrichtungen und Befugnissen der Provinzialordnung Hannovers ähnelten. Vgl. Pfaff S. 164.

5. Votum Eulenburgs a. S. M. 28. Aug. 1867.

6. Vgl. über die Vorschläge zur Abänderung der Kreisordnung Schmitz a. a. O. S. 34 ff.



die eine Abänderung der provincialständischen Verfassung erstrebten, machten einige ganz konkrete Vorschläge<sup>7</sup>.

Interessant ist besonders einer, der, alte Tendenzen der radikalen Liberalen aufnehmend, an die Stelle der zu beseitigenden Provinziallandtage „Provinzialverwaltungsräte“ setzen wollte. Diese sollten von den Kreistagsabgeordneten aus ihrer Mitte gewählt werden. Der Vorschlag, daß diesen Organen nur die Beschlußnahme über die gemeinschaftlichen Institute der Provinz zukommen sollte, erinnert stark an den Entwurf einer Kreis- und Bezirksordnung, den die „Reform“, das Organ der demokratischen Partei, am 2. September 1848 veröffentlicht hatte<sup>8</sup>. Nach diesem Entwurf sollte auch eine Art Provinzialverwaltungsrat (Deputation) aus den Bezirksvertretungen gebildet werden, die die höchsten Selbstverwaltungsverbände sein sollten. Die Kommission des Abgeordnetenhauses lehnte eine Beratung dieser Vorschläge ab, um der von der Regierung angekündigten Reform nicht vorzugreifen, die nach der Versicherung des Regierungskommissars Persius in ihren Grundzügen der hannoverschen Provinzialordnung entsprechen würde<sup>9</sup>.

In den Verhandlungen des Abgeordnetenhauses am 11. 12. 1867 über den Antrag der Kommission, die Regierung zu bitten, noch in der Session 1867/68 den Entwurf einer neuen Kreis- und Provinzialordnung vorzulegen, erkannten nicht nur die Liberalen, sondern auch die Konservativen<sup>10</sup> die Reformbedürftigkeit des bestehenden Zustandes an. Der Konservative Wagener betonte dabei, daß die Frage der Zusammensetzung der Provinzialvertretungen nur eine untergeordnete wäre gegenüber der der materiellen und sachlichen Ausstattung der Stände mit Verwaltungs- und Regierungssachen.

Für den Standpunkt der Fortschrittler über die provinzielle Selbstverwaltung, die als Ausgangspunkt aller Reformen eine Neuordnung der Gemeindeverhältnisse verlangten, ist sehr

---

7. Drcks. Nr. 40. z. d. Sten. Ber. d. Abg. H. 1867/68,

8. Beilage zu Nr. 139.

9. Drcks. Nr. 40 z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1867/68. S. 98,

10. Diest, Sten. Ber. Abg. H. 1867/68. S. 361. Wagener S. 356.

beachtenswert, daß sie nicht mehr wie früher die Provinzen von der Selbstverwaltungsgesetzgebung ausschließen wollten<sup>11</sup>.

Eulenburg, der Minister des Innern, erkannte im Namen der Regierung auch die Reformbedürftigkeit der Provinzialverfassung an, erklärte aber erst dann eine Provinzialordnung vorlegen zu können, wenn die Organisation der Kreisverfassung feststände. Das Ministerium beabsichtigte den höheren Kommunalverband der Provinzen auf die neuzuordnenden Kreisstände aufzubauen<sup>12</sup>.

Von großer Bedeutung für die geplante Reform sollte die Annahme des Dotationsgesetzes für Hannover in der Session des Jahres 1867/68 werden, da damit der Weg beschritten wurde, der zur Ueberlassung eines großen und wichtigen Geschäftskreises an die Provinzen zur Selbstverwaltung führte.

## 2. Die Gewährung eines Provinzialfonds an Hannover.

Bismarck war in der Frage der Gewährung einer Dotation für die neuen Provinzen, die hofften, daß ihnen mit der Einräumung einer größeren Selbstverwaltung auch die zur Deckung der Bedürfnisse geeigneten Gelder überwiesen werden würden<sup>13</sup>, bei den Ressortministern auf großen Widerstand gestoßen.

Entgegen seinen Wünschen hatte der Finanzminister während seines Erholungsaufenthaltes in Varzin beim König, dem nichts von Roons und Bismarcks Widerspruch gesagt worden war<sup>14</sup>, die Uebertragung aller Staatskapitalien der ehemaligen selbständigen Staaten an die Generalstaatskasse in Berlin durchgesetzt<sup>15</sup>. Die tiefe Verstimmung, die diese Maßregel in den

---

11. Ueber den Antrag Waldecks über den Aufbau der Selbstverwaltungsverbände vgl. Schmitz S. 34, a. a. O. Loewe, Sten. Ber. d. Abg. H. 1867/68. S. 355. Waldeck S. 356.

12. ebda. S. 355 ff.

13. Vgl. Oktobererklärung der hannoverschen Städte 1866. Oncken a. a. O. Bd. 2. S. 85 ff.

14. Brief König Wilhelms an Bismarck 31. Juli 1867 Anhang z. d. Ged. u. Er. Bd. 1. S. 163.

15. Bismarck an den Kronprinzen 7. Aug. 1867. Ges. Werke Bd. 6 a. S. 13.

neuen Provinzen hervorrief<sup>16</sup>, rechtfertigt Bismarcks Groll über den „Mangel an richtigem Augenmaß für politische Dinge“, den seine Kollegen an den Tag gelegt hatten. Sie hatten sogar im Preußischen Staatsanzeiger vom 15. Juli 1867 offen aus Gründen der Gemeinschaftlichkeit und Gleichheit aller Teile des Staates die Einziehung jener Kapitalien verteidigt<sup>17</sup>. Als besonders „plumpen Mißgriff“ bezeichnete er die Ueberführung des sogenannten hessischen Staatsschatzes<sup>18</sup>, den die Hessen als ihr Eigentum betrachteten. Nur durch persönliches Eingreifen König Wilhelms und durch die Ueberweisung dieses Schatzes als Dotation an jene Provinz konnte die Stimmung in Hessen beruhigt werden<sup>19</sup>.

Zu einer Entlassung Eulenburgs und Lippes, die der Kronprinz als die Quelle allen Uebels bezeichnete, und für deren Beseitigung er seine Hilfe anbot<sup>20</sup>, kam es nicht.

Das Staatsministerium schloß sich „nach einigen Kämpfen und Schwierigkeiten von Seiten der Büreaux, die das Altgewohnte vertraten“<sup>21</sup>, Bismarcks Absichten an und beschloß, den von dem am 21. September 1867 zusammengetretenen hannoverschen Provinzialtag geäußerten Wunsch nach einem Fonds zum Eigentum und zur eigenen Verwaltung zu erfüllen<sup>22</sup>.

Der Regierungsentwurf vom Oktober 1867<sup>23</sup> betr. die Ueberweisung von Beständen des hannoverschen Dominal-Ablösungs-

---

16. Bennigsen an Freytag. Oncken a. a. O. Bd. 2. S. 92.

17. s. Anm. 15.

18. Vgl. Einleitung Thimmes zu Nr. 831 d. Ges. Werke Bismarcks Bd. 6a. S. 12. Bismarck an Thile.

19. Klg. Erlaß v. 16. September 1865. Vgl. Pfaff S. 159.

20. Brief des Kronprinzen an Bismarck 1. August 1867. Anhang zu den Ged. u. Er. Bismarcks. Band 2. S. 411.

21. Bismarcks Rede v. 4. Febr. 1868. Sten. Ber Abg. H. S. 1394.

22. Ritter a. a. O. S. 265.

23. Drcks, Nr. 47 z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1867/68.

Nach Oncken, Ben. Bd. 2. S. 113 ff. (auf dessen Darstellung wohl auch Stern, Geschichte Europas . . . Bd. X. S. 228 zurückgeht) sollen die Motive zu § 1 diesen ersten Schritt zur Dezentralisation für einen prinzi-

Veräußerungsfonds wollte dem provinzialständischen Verband ein Kapital zur Selbstverwaltung überweisen, das 5 550 000 Tlr. an Zinsen bringen würde. Diese sollten verwendet werden zur Bestreitung der Kosten des Provinziallandtages, zur Leistung von Zuschüssen für öffentliche Zwecke, zur Unterhaltung provinzieller Institute, zur Bestreitung der Kosten bezw. Unterstützung des chausseemäßigen Ausbaues von Landstraßen und Instandsetzung von Gemeindewegen und für ähnliche im Wege der Gesetzgebung festzustellende Zwecke.

In der Budgetkommission, der der Gesetzentwurf überwiesen worden war<sup>24</sup>, stieß er bei einer starken Minderheit auf großen Widerstand. Sie erklärte ihn für eine ungerechtfertigte Bevorzugung der neuen Provinzen<sup>25</sup>. Bismarck selbst betonte in der Kommission die politische Bedeutung der Vorlage und versprach, daß auch den anderen Provinzen eine größere Selbstständigkeit in der Verwaltung der eigenen Angelegenheiten eingeräumt werden sollte. Mit knapper Mehrheit (16 gegen 12 Stimmen) erklärte sich die Kommission schließlich mit der Absicht der Regierung einverstanden und beschloß nur, einen neuen Paragraphen in den Gesetzentwurf aufzunehmen, nach dem die Bedürfnisse, die durch die Zinsen des überwiesenen

---

piellen erklärt haben. Dem nächsten Landtag solle ein Entwurf vorgelegt werden, der auch den anderen Provinzen eine Jahresrente aus Staatsmitteln zur Deckung ihrer kommunalen Bedürfnisse gewähren werde. Die Streichung dieser Motive zu § 1 habe einen vollen Sieg der Regierung verhindert. Verf. hat in den Motiven und den Verhandlungen des Landtags keine Bestätigung dieser Darstellung finden können. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, hat sich die Regierung erst während der Verhandlungen des Abg. H. über den Gesetzentwurf zu bestimmten Versprechungen für die alten Provinzen entschlossen, um den Widerstand der Konservativen gegen die „Bevorzugung“ Hannovers zu brechen.

24. Kommissionsbericht v. 11. Jan. 1868 Drcks. Nr. 158 z. d. Sten. Ber. d. Abg. H.

Die Kommission setzte sich zusammen aus je 12 Konservativen und Nationalliberalen und je 4 Fortschrittlern und Freikonservativen.

25. Die Gewährung des Provinzialfonds hätte keine Mehrbelastung des preußischen Etats bedeutet, da in Hannover die kommunalen Lasten durch Staatsmittel gedeckt wurden, die von der preußischen Regierung eingezogen worden waren.



Kapitals nicht gedeckt würden, durch Provinzialsteuern befriedigt werden sollten.

Die Widerstände gegen die Vorlage gingen vor allem von den Konservativen aus, die den Beginn einer den liberalen Wünschen entgegenkommenden Reformepoche befürchteten, und deshalb die Frage des hannoverschen Provinzialfonds zu einer Machtprobe mit dem Ministerpräsidenten machen wollten<sup>26</sup>. Da ein Zusammengehen der Konservativen mit den altpreußisch gesinnten Fortschrittlern die Vorlage gefährden konnte<sup>27</sup>, erhielt der Kampf um diesen Fonds eine große politische Bedeutung und leitete, wie Oncken feststellt<sup>28</sup>, als „erstes Vorspiel eine neue Aera parteipolitischer Konstellationen in Preußen und Deutschland ein“.

Ogleich Bismarck „die Reaktionäre mündlich und brieflich“ bearbeitete<sup>29</sup>, mit einer liberalen Kreisordnung<sup>30</sup> und sogar mit seinem Rücktritt drohte<sup>31</sup>, konnte er die Konservativen nicht gewinnen.

In den Beratungen der Zweiten Kammer, die am 4. 2. 1868 begannen, setzten sich die Freikonservativen<sup>32</sup> und Nationalliberalen<sup>33</sup> mit geringen Ausnahmen<sup>34</sup> für die Gewährung des hannoverschen Provinzialfonds ein. Bismarck selbst legte in einer ausführlichen Rede die Hauptmotive dar, die ihn zu dem besonders starken Eintreten für die Vorlage veranlaßten: Die Versöhnung der Hannoveraner mit der Annektierung und die

---

26. Ritter, a. a. O. S. 270 ff. Oncken, Ben. Bd. 2. S. 113 ff. Bismarck, Ged. u. Er. Bd. 2. S. 142. f.

27. Abg. H. setzte sich zusammen aus 127 Konservativen, 61 Freikons., 22 Altliberalen, 29 Mitgliedern des linken Zentrums, 101 Nationallib., 48 Fortschrittlern, 16 Klerikalen und 18 Partikularisten.

28. Oncken, Ben. II. 113.

29. Bennigsen an seine Frau 2. 2. 1868 ebda. S. 116.

30. Roon, Denkwürdigkeiten aus dem Leben ... 1897. Bd. 3. S. 62 ff.

31. Brief Forckenbecks vom 21. 1. 1868. Bismarck Ges. Werke Bd. 6a. S. 128.

32. Kardorff, Sten. Ber. Abg. H. 1867/68 S. 1402. Aegidi ebda. S. 1437. ff.

33. Lasker, ebda. S. 1379 ff. Graf v. Schwerin ebda. 1422 ff. Miquel, ebda. S. 1385 ff.

34. Benda, ebda. S. 1405 ff.

Notwendigkeit einer Dezentralisation zur Entlastung der Ressortminister. Er wiederholte die Zusage, die er bereits in der Kommission gemacht hatte, „in dem nächsten Budget auf diesem Wege weiter zu gehen und für sämtliche Provinzen Vorlagen zu machen, welche jeder Provinz einen Teil des Budgets zur Selbstverwaltung überweisen, allerdings in Ausgabe und Einnahme“<sup>35</sup>. Diese Erklärung zeigt deutlich, daß Bismarck durch die Ideen Gneists, den er zu den Beratungen über die Kreisordnungsentwürfe herangezogen hatte, beeinflußt war.

Die Fortschrittler<sup>36</sup> erblickten in der von Bismarck beabsichtigten Dezentralisation einen Mißbrauch der Idee. Die Dezentralisation bestände darin, daß der Regierung, den Regierungsorganen kein solcher Einfluß gegeben würde, wie er jetzt existierte. Die Herstellung der Verwaltung der Gemeinden in ihren Angelegenheiten und in der Ortspolizei, die Herstellung des freien Wahlrechts in der Gemeindevertretung, das wäre Dezentralisation.

Gegenüber den Versuchen der Konservativen, ihre ablehnende Haltung gegen die Vorlage zu rechtfertigen und sich die selbständige Entscheidung zu wahren in den Fragen, wo sie der Regierung „aus Gewissensgründen“ nicht folgen könnten<sup>37</sup>, blieb Bismarck unerbittlich. „Das Heben und Stützen kann mir nichts helfen, wenn es nicht in der Gesamtheit der Politik geschieht“<sup>38</sup>.

Um den Wünschen der Regierung entgegenzukommen, deren Motive er anerkannte, schlug v. Brauchitsch vor<sup>39</sup>, Hannover nur eine jährliche Rente von 100 000 Tlr. zu gewähren, die für die ersten 10 Jahre um 400 000 Tlr. vermehrt werden sollte. Der Antrag wurde abgelehnt. In namentlicher Abstimmung wurde dafür am 6. Februar mit 197 gegen 192 Stimmen ein Amendement Kardorffs angenommen, mit dem sich auch

---

35. Sten. Ber. Abg. H. S. 1394.

36. Waldeck ebda, S. 1410 ff.

37. Diest ebda, S. 1425. v. Brauchitsch S. 1433 ff.

38. Bismarck S. 1426 ebda.

39. Drscks. Nr. 246. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1867/68. v. Brauchitsch Sten. Ber. Abg. H. 1867/68. S. 1436.

die Regierung einverstanden erklärte<sup>40</sup>. Danach sollte dem Provinziallandtag Hannover statt der Ueberweisung eines Fonds eine jährliche Rente von 500 000 Tlr. gewährt werden, die im Ordinarium des Budgets erscheinen sollte.

Das Resultat der Abstimmung erzeugte zwischen der Regierung und den Konservativen eine tiefe Verstimmung, da bei der ablehnenden Haltung dieser Partei gegen den Gesetzentwurf die Möglichkeit bestand, daß er im Herrenhaus scheitern würde. Dank dem persönlichen Einwirken König Wilhelms auf einige konservative Parteimitglieder auf einem Hofball am 6. Febr., wo er keinen Zweifel über seine Ansicht über die Frage des Provinzialfonds ließ<sup>41</sup>, wurde am 7. Febr. auch von einer größeren Anzahl von Konservativen ein Antrag ihres Partei-genossen Diests abgelehnt<sup>42</sup>.

Dieser hatte geglaubt, für seinen Vorschlag, Hannover nur für 1 Jahr 500 000 Tlr. zu gewähren und die Regierung aufzufordern, bei dem Etat für 1869 einen Plan vorzulegen über die an alle Provinzen zu überlassenden Mittel zur Selbstverwaltung, Bismarcks Einverständnis zu haben<sup>43</sup>.

Bei der Schlußabstimmung wurde der Gesetzentwurf in der Fassung Kardorffs mit 200 gegen 168 Stimmen angenommen<sup>44</sup>. Das Abgeordnetenhaus stimmte am 7. Februar auch noch der Resolution Franckes zu, die die Regierung aufforderte, dem nächsten Landtag Gesetzesvorlagen für alle Provinzen zu machen über eine die Selbstverwaltung fördernde Umgestaltung der Gemeinde-, Kreis- und Provinzialverfassung und über die Gewährung einer Jahresrente, die den festzustellenden Leistungen jeder Provinz und der dadurch bewirkten Entlastung der Staatskasse entsprechen sollte<sup>45</sup>.

---

40. F. Thimme, Bismarck und Kardorff. Deutsche Revue. Bd. 41. 1916. S. 30, 35.

41. Schultheß, Europäischer Geschichtskalender 1868. S. 49.

42. Mit 206 gegen 175 Stimmen, von den Konservativen waren für den Antrag 54, dagegen 45.

43. H. v. Poschinger, Fürst Bismarck und die Parlamentarier. 1894/5. Bd. 2. S. 59 ff. Ritter a. a. O. S. 280.

44. Dagegen stimmten auch 20 Nationalliberale und 11 Freikonservative.

45. Drcks. Nr. 112. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1867/68.

Trotz der Versuche der Regierung, die Beratungen im Herrenhaus zu beeinflussen<sup>46</sup>, stieß die Vorlage in der Kommission jenes Hauses auf großen Widerstand<sup>47</sup>. Es wurde sogar ein gewisser grundsätzlicher Widerspruch gegen die Dezentralisationsabsichten der Regierung laut. Man behauptete, daß eine ständige finanzielle Abhängigkeit der Provinzen von der Gesamtheit des Staates am besten die partikularistischen provinziellen Interessen mit der Monarchie verknüpfen würde<sup>48</sup>. Versuche, die Vorlage zu Fall zu bringen, konnten aber keine Mehrheit finden. Da auch die Fassung des Abgeordnetenhauses nur die Hälfte der Stimmen erhielt, kam die Kommission zu keinem Entschluß.

Nach einer kurzen Beratung, in der keine neuen Gründe gegen oder für vorgebracht wurden, nahm das Plenum des Herrenhauses die Vorlage überraschenderweise mit einer sehr großen Mehrheit an. (127 gegen 14 Stimmen)<sup>49</sup>. Die Furcht vor einem Bruch mit dem Hofe<sup>50</sup> und einem völligen Auseinandergehen mit Bismarck<sup>51</sup> hatte dieses Ergebnis herbeigeführt. Mit der Bewilligung des hannoverschen Provinzialfonds war nach der Ansicht der Regierung der Boden betreten, auf dem auch für alle anderen Teile der Monarchie eine erfolgreiche Selbstverwaltung erwachsen sollte<sup>52</sup>. „In Hinblick auf die Vergrößerung der Monarchie und in Berücksichtigung eines vielfach hervortretenden Strebens“ wollte sie „diejenigen Zweige der öffentlichen Tätigkeit, welche nicht vermöge eines unmittelbaren Staatsinteresses der Leitung und Fürsorge der Staatsbehörden notwendig vorbehalten bleiben müssen, allmählich ge-

---

46. Artikel der officiösen Provinzialcorrespondenz v. 12. 2. 1868 Nr. 7.

47. Kommissionsbericht v. 14. 2. 1868. Drcks. Nr. 90 z. d. Sten. Ber. H. H. 1867/68. Bd. 2.

48. Vgl. dazu Ritter a. a. O. S. 289.

49. Sitzung v. 18. 2. 1868. Sten Ber. H. H. S. 185 ff.

50. Ben. an seine Frau. Febr. 1868 Oncken, Bennigsen ... Bd 2 S. 128.

51. Schultheß 1868. S. 51.

52. Thronrede vom 29. 2. 1868 zum Schluß des Landtages. Bismarck Ges. Werke Bd. 10. S. 444.



eigneten provinziellen und kommunalen Körperschaften zur selbständigen Wahrnehmung übertragen<sup>53</sup>.

Die Gewährung des Provinzialfonds an Hannover im Frühjahr 1868, die Versprechungen in der Thronrede vom 4. 11. 1868 und das Nichtvorlegen der Kreisordnung veranlaßten den Nationalliberalen Solger bei der Beratung des Etats für das Jahr 1869, den Antrag Francke aus der vorjährigen Session wieder aufzunehmen und dazu eine vollständige Reorganisation der inneren Verwaltung zu fordern, so weit sie zum Geschäftskreis der Regierungen gehörte. Mit großer Mehrheit schloß sich das Abgeordnetenhaus dem Verlangen nach der Einleitung der Reform an. Graf Eulenburg versuchte das „wüste Geschrei“ nach Dezentralisation zu dämpfen, indem er in einer programmatischen Rede am 3. 12. 1868 die Grundsätze klarlegte, die die Regierung bei der Reform leiten würden<sup>54</sup>. Er hoffte, daß man unter Selbstverwaltung nicht verstände, daß nach und nach die ganze Staatsverwaltung in die Hände von Korporationen überginge. Sie könnte nach seiner Ansicht nur darin bestehen, daß der Staat schrittweise die Zweige der Verwaltung den kommunalen Verbänden überließe, deren er nicht bedürfte, und die Korporationen insofern an Staatsaufgaben teilnehmen ließe, als sie für gewisse Akte der Staatsverwaltung entweder begutachtend oder im Wege einer „administrativen Justizverwaltung“ entscheidend mitwirken.

Für die Provinzen beabsichtigte die Regierung nach seiner Erklärung Provinzialausschüsse zu bilden, die unter einer gewissen staatlichen Kontrolle „das provinzielle Interesse und das provinzielle Vermögen in voller Selbstverwaltung“ ordnen sollten. Diesem Verwaltungsausschuß würde der König mit der Zeit auch einen Teil der Arbeiten überweisen, die noch von staatlichen Behörden besorgt würden, aber von einem Provinzialausschuß sachkundiger beurteilt werden könnten.

Ein paar Wochen später traten die Beratungen des Staatsministeriums über die Kreisordnung in ihr entscheidendes Stadium<sup>55</sup>.

---

53. Thronrede bei Eröffnung des Landtages v. 4. Nov. 1868.

54. Sten. Ber. Abg. H. 1868/69. S. 405 ff.

55. Vgl. dazu Schmitz a. a. O. S. 40 ff.

Inzwischen hatte die Frage der Einrichtung der provinziellen Selbstverwaltung nicht geruht. Die Notwendigkeit, für den Hannover und Kurhessen gewährten Provinzialfonds ein geeignetes Verwaltungsorgan zu schaffen, die Wünsche einiger Provinziallandtage nach einer Vereinigung aller ihrer Institute unter ständischer Selbstverwaltung<sup>56</sup> hatten im Ministerium des Innern zu längeren Verhandlungen über die Einrichtung der ständischen Selbstverwaltung geführt.

### 3. Die Einrichtung der ständischen Selbstverwaltung.

Graf Fritz Eulenburg war bereit, den Wünschen nach Einrichtung der ständischen Selbstverwaltung entgegenzukommen<sup>57</sup>. Die Haupttätigkeit der Provinziallandtage bestände seit der Einführung der Verfassung in der Förderung der wirtschaftlichen Interessen der Provinzen. Eine fruchtbare Tätigkeit wäre auf diesem Gebiet aber erst dann zu erwarten, wenn ihnen überall die Verwaltung der provinziellen Institute selbständig überlassen würde und sie dafür die geeigneten Organe selbst schaffen dürften. Er hielt die Erfüllung der Wünsche besonders für die westlichen Provinzen für notwendig, da dort die Reform der Provinzialverfassung wegen der gleichmäßigen Vertretung der Stände weniger dringlich erschiene und erst später zur Durchführung gelangen sollte als in den östlichen Teilen der Monarchie.

Als Grundlage für die Verordnungen über die Einrichtung der ständischen Selbstverwaltung in den Provinzen, von denen sie gewünscht wurde, nahm er den vom schlesischen Landtag eingeschickten Entwurf.

Nach Eulenburgs Vorschlägen sollten für die den Provinzialständen zu überlassende Verwaltung der provinziellen An-

---

56. Der schlesische Landtag hatte bereits den Entwurf einer Verordnung über die Einrichtung der städtischen Verwaltung ausgearbeitet. Der Sächsische hatte eine Kommission eingesetzt, die die Frage der ständischen Selbstverwaltung prüfen sollte. Die Landtage Westfalens und der Rheinprovinz hatten ihre Anträge ohne bestimmt formulierte Vorschläge gestellt.

57. Votum Eulenburgs an das Staatsministerium vom 30. Juni 68.

stalten und des provinziellen Vermögens Ausschüsse aus 6–12 Deputierten gebildet werden, die die Landtage unter angemessener Beteiligung der verschiedenen Stände aus ihrer Mitte wählen sollten. Als Vorsitzender dieser Organe der Selbstverwaltung sollte der Landtagsmarschall bzw. dessen Stellvertreter fungieren. Die laufende Verwaltung selbst wollte der Minister des Innern von einem Landeshauptmann führen lassen, der wegen seiner Sachkenntnis Sitz und Stimme im Provinzialausschuß haben sollte. In allen Fällen, wo er als Richter in eigener Sache fungieren könnte — der Landeshauptmann stand nach dem Entwurf unter der Kontrolle des Provinzialausschusses — sollte er sein Stimmrecht verlieren.

Die Vorschläge Eulenburgs forderten die königliche Bestätigung für die Wahl des Landeshauptmannes wegen des Umfangs der Geschäfte und der lebenslänglichen Anstellung. Die Gesamtaufsicht über die ständische Verwaltung sollte dem Oberpräsidenten unterstehen.

Bismarck hatte sich schon im Mai 1868, als er von den Wünschen der Landtage hörte, mit ihnen einverstanden erklärt, weil in „richtiger Weise der tatsächliche Zustand zum Ausgangspunkt genommen“ werden sollte<sup>58</sup>. Auch die übrigen Minister waren mit dem von Eulenburg vorgeschlagenen Weg einverstanden.

Auf Grund einer vertraulichen Besprechung mit hannoverschen Reichstagsabgeordneten beseitigte der Minister des Innern aus dem Entwurf das Stimmrecht des Landesdirektors im Provinzialausschuß, wie die Hannoveraner den Landeshauptmann zu bezeichnen wünschten<sup>59</sup>. Auch das für die neben dem Landesdirektor stehenden oberen ständischen Beamten verlangte königliche Bestätigungsrecht wurde fallen gelassen, da ihr Aufgabenkreis durch rein wirtschaftliche Interessen bestimmt wäre.

Der hannoversche Provinziallandtag, auf dem Miquel<sup>60</sup> und

---

58. Bismarck an Eulenburg, 15. Mai 1868. Ges. Werke. Bd. 6a, S. 385.

59. Votum Eulenburgs a. d. Staatsministerium, 27. Juli 1868.

60. Rede v. 13. Okt. J. v. Miquel, Reden, ed. Thimme-Schultze. 1911/12. Bd 1, S. 302.

Bennigsen<sup>61</sup> freudig die Uebertragung eines ganzen Geschäftskreises zur selbständigen Verwaltung an ständische Korporationen begrüßten, erkannte die von der liberalen Presse heftig bekämpfte ständische Gliederung des Ausschusses an<sup>62</sup>. Er setzte aber an die Stelle eines Landesdirektors eine kollegialische Behörde, das Landesdirektorium, das aus 3 vom Provinziallandtag gewählten besoldeten Beamten bestehen sollte. Der Vorsitzende dieses für die laufende Verwaltung bestimmten Organs führte den Titel Landesdirektor und bedurfte der Bestätigung des Königs. Das Regulativ erhielt in der vom hannoverschen Landtag beschlossenen Form die Genehmigung des Königs<sup>63/64</sup>.

Die westfälischen und rheinischen Provinziallandtage hatten in der Einsetzung eines Landesdirektors oder Landesdirektoriums eine zu starke Beschränkung der Selbstverwaltung gesehen und die laufenden Geschäfte dem Ausschußvorsitzenden, d. h. dem Landtagsmarschall, übertragen. Während der westfälische die ständische Gliederung des Provinzialausschusses anerkannt hatte, hatte der rheinische die Wahl der Ausschußmitglieder aus der Mitte des Landtages durchgesetzt<sup>65</sup>.

Wenn auch diese Ausschüsse in den 1866 annektierten Ländern, in den westlichen Provinzen und in Schlesien auf der ständischen Basis ruhten, bedeuteten sie doch ohne Frage einen wichtigen Fortschritt für die Entwicklung der provinziellen Selbstverwaltung. Die Gewährung der selbständigen Verwaltung der provinzialständischen Institute und des provinzialständischen Vermögens brachte den Landtagen dieser Teile

---

61. Rede v. 27. Okt. R. v. Bennigsen, Reden, ed. Schultze-Thimme. Bd. 1, S. 235. 1911.

62. Schultheß a. a. O. 1868. S. 104.

63. 1. Nov. 1868.

64. Die Regulative für den hessischen Kommunallandtag v. 11. Nov. 1868 und für den nassauischen vom 17. Juli 1871, der anfangs die ständische Gliederung des Ausschusses und die Bestätigung des Landesdirektors bekämpft hatte, entsprachen im wesentlichen den hannoverschen. Das schlesische Regulativ wurde am 1. Nov. 1869 genehmigt.

65. Regulative für Westf. 15. Sept. 1871, f. d. Rheinprov. 7. Sept. 1871. Für die Entwicklung des rheinischen „Provinzialverwaltungsrat“ vgl. Croon a. a. O. S. 85 ff.



Preußens eine fruchtbarere Tätigkeit, als sie bisher gehabt hatten<sup>66</sup>.

#### 4. Die Absichten der Regierung, die alten Provinzen zur Förderung der Selbstverwaltung zu dotieren.

Um das Versprechen der Regierung, auf ähnlichem Wege wie für Kurhessen und Hannover die Selbstverwaltung der übrigen Provinzen zu fördern, zu erfüllen, forderte der Minister des Innern, Graf Eulenburg, am 21. März 1868 die Ressortminister auf, festzustellen, welche Etatspositionen sich zur Ueberweisung an die Provinzialstände zur Selbstverwaltung eigneten.

Das Ergebnis war kläglich<sup>67</sup>. Das Ministerium für die landwirtschaftlichen Angelegenheiten glaubte nur die niederen landwirtschaftlichen Lehranstalten unter gewissen Einschränkungen abgeben zu können. Das Ministerium für geistliche Angelegenheiten behielt sich die nähere Erwägung darüber vor, ob ev. die Provinzialstände an der Verwaltung der Elementarschulen beteiligt werden könnten. Der Handelsminister hielt es für zweckmäßiger, die Chausseeneubaumittel bei der Zentralregierung zu behalten. Da Eulenburg selbst auch in seinem Ressort keine für die Ueberweisung geeignete Etatsposition finden zu können glaubte, beabsichtigte er, „zur Erweiterung der ständischen Selbstverwaltung“ den Provinzialständen die Provinzialhilfsskassen zu vollem Eigentum und den ganzen Zinsgewinn zu freier Verfügung zu überlassen.

v. d. Heydt hielt diesen Vorschlag für keine genügende Erfüllung der Verheißungen der Regierung<sup>68</sup>. Die Selbstverwaltung der noch nicht mit einer Dotation ausgestatteten Provinzen dürfte nicht enger sein als die in den neuen. Die von ihm vor-

---

66. Eine bedeutende Erweiterung des Geschäftskreises erfuhr diese ständische Selbstverwaltung durch die Ueberlassung der Leitung der Landarmenverbände. Ausführungsgesetz v. 8. März 1871 z. dem Gesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 6. Juni 1870.

67. Votum Eulenburgs a. d. Finanzminister v. d. Heydt. 24. August 1868.

68. Votum an Eulenburg 28. Sept. 1868.

geschlagene Ueberweisung der provinziellen Institute hätte keine große Erweiterung der Selbstverwaltung bedeutet, da in den alten Teilen der Monarchie ihre Unterhaltung bisher aus eigenen Mitteln mit nur geringer Staatshilfe bestritten wurde. Eulenburg schlug deshalb im Einverständnis mit v. d. Heydt dem Staatsministerium vor<sup>69</sup>, wenigstens zur „bescheidenen Verwirklichung der Absicht“ der Regierung mit den Provinzialhilfskassen auch die niederen landwirtschaftlichen Anstalten den Provinzen zu überlassen.

Bismarck aber verlangte wie der Finanzminister für die alt-preußischen Provinzen eine Selbstverwaltung von demselben Umfange, wie sie den annektierten Ländern gewährt worden war<sup>70</sup>. Gegen die Bedenken des Handelsministers forderte er, wenigstens prinzipiell auch die Verteilung des Wegebaufonds auszusprechen und die Mittel zu verteilen, „sobald und soweit sie flüssig wären.“

Das Staatsministerium beschloß am 13. Oktober 1868 aber doch, nur die Ueberweisung der Provinzialhilfskassen an die Provinzialstände zu vollem Eigentum dem Preußischen Landtag vorzuschlagen<sup>71</sup>.

Der von Eulenburg am 4. Dezember 1868 im Abgeordnetenhaus eingebrachte Gesetzentwurf, der die Absicht der Regierung zeigen sollte, „keine Gelegenheit vorübergehen zu lassen, um auch die älteren Provinzen mit eigentümlichen Fonds auszustatten“<sup>72</sup>, entfachte bei der Beratung am 12. und 26. Januar 1869 eine lebhafte Debatte über die Zusammensetzung der alten Provinziallandtage.

Während die Freikonservativen<sup>73</sup> für die Vorlage als eine kleine und bescheidene Erweiterung der Selbstverwaltung eintraten, fürchteten die Liberalen<sup>74</sup>, daß diese Erweiterung der ständischen Befugnisse die künftige Reorganisation der Pro-

---

69. Votum v. 7. Okt. 1868.

70. Votum an das Staatsministerium v. 10. Okt. 1868. Ges. Werke. Bd. 6a. S. 413.

71. Votum a. S. M. 24. Nov. 1868.

72. Eulenburg Sten. Ber. d. Abg. H. 1868/69. S. 429.

73. Kardorff, ebda. S. 1017.

74. Graf Schwerin, ebda. 1019. Lasker, ebds. 1020.

vinzialverfassung erschweren könnte. Die Bedenken gegen eine Ueberweisung der Provinzialhilfsskassen an die bestehende Provinzialvertretung veranlaßten die Fortschrittler zu einem Antrag<sup>75</sup>, der wegen der ungerechten Zusammensetzung der Provinzialstände das Eigentum an den Hilfskassen den Provinzen und nur die Verwaltung der Zinsen den Ständen überlassen wollte. Nach der Einrichtung der neuen Provinzialvertretung sollte diese dann das volle Eigentumsrecht mit freier Verfügung über die Zinsen erhalten.

Trotz der Bedenken des Regierungskommissars Persius<sup>76</sup> und des Ministers des Innern<sup>77</sup>, die wegen der Verschiedenheit der provinziellen mit den provinzialständischen Grenzen Schwierigkeiten bei der Berechnung des Zinsenanteils der Stände an den den Provinzen übereigneten Kapitalien befürchteten, wurde der Gesetzentwurf von dem Abgeordnetenhaus in der Fassung des Antrages Hoverbeks mit einem Zusatzantrag des konservativen Scharnweber angenommen, der auch das für den Fall des alterum tantum aufgesparte Kapital überwiesen wissen wollte<sup>78</sup>.

Im Herrenhaus stießen die Abänderungen des Abgeordnetenhauses, die ein Mißtrauen gegen die alten Provinzialstände aussprachen und eine baldige Reorganisation ihrer Verfassung verlangten, bei den Konservativen auf heftigen Widerstand<sup>79</sup>. — Man stellte die Regierungsvorlage wieder her, die keinen Makel auf die bestehende Provinzialvertretungwürfe.

Die beiden Referenten des Abgeordnetenhauses, der Konservative v. Brauchitsch und der Nationalliberale Twesten, suchten die Gegensätze zwischen den beiden Häusern durch einen Vermittlungsvorschlag zu überbrücken. Die Regierungsvorlage sollte angenommen, aber ein neuer Paragraph eingefügt werden, nach dem den neuzuschaffenden Provinzialvertretungen die Bestände der Hilfskassen im Wege der Gesetzgebung überwiesen

---

75. Drcks. Nr. 177, z. d. Sten. Ber. d. Abg. H. 1868/69, Bd. 2.

76. Sten. Ber. Abg. H. 1868/69, S. 1018. u. 1251.

77. Sten. Ber. S. 1020.

78. Sten. Ber. d. Abg. H. 1868/69, S. 1258.

79. Kleist-Retzow, Sten. Ber. d. H. H. 1868/69, S. 269, S. 273 ff. Kröcher, S. 272, v. Meding, S. 273.

werden müßten. Während sich auch Hoverbeck<sup>80</sup>, auf dessen Antrag bei der 2. Beratung die Regierungsvorlage abgeändert worden war, mit dem Antrag der Referenten einverstanden erklärte, fürchteten die Konservativen, daß durch den neuen Paragraphen die Zukunft der Kommunalstände präjudiziert würde. Eulenburg lehnte eine Behandlung der Frage der Kommunalstände ab, die auch er durch den Vermittlungsvorschlag für präjudiziert hielt. Sie bedürfte einer gründlicheren Beratung und würde von der Regierung bereits „ernstlich“ erörtert<sup>81</sup>. — Trotz des Widerstandes der Regierung nahm das Abgeordnetenhaus den Antrag seiner Referenten an.

Um der zukünftigen Gesetzgebung volle Freiheit zu bewahren, schloß sich das Herrenhaus am 27. Februar dem Vorschlage seines Referenten<sup>82</sup> unter Billigung eines Zusatzantrages<sup>83</sup> an, der auch von dem Regierungskommissar v. Klützow gebilligt wurde<sup>84</sup>. Danach sollte es „vorbehalten“ bleiben, den „neuen Provinzialverbänden“ die Bestände der Hilfskassen zu überweisen. Der Ausdruck „neue Provinzialverbände“ sollte besagen, daß der Fortbestand der Kommunalstände nicht unvereinbar wäre mit den geplanten neuen Gesetzen.

Die Liberalen des Abgeordnetenhauses erklärten sich am 3. März gegen diese Abänderungen des Herrenhauses. Sie hielten das Gesetz für nicht so wichtig, daß sie zu einer Kompromißlösung bereit waren<sup>85</sup>. Der Entwurf würde nur dem Scheine nach der Selbstverwaltung Vorschub leisten. Praktisch würde kaum eine Aenderung in der Verwaltung der Provinzialhilfskassen eintreten, wenn sie den Ständen zu vollem Eigentum überwiesen werden würden. Durch den Widerstand der Liberalen wurde deshalb der Gesetzentwurf zu Fall gebracht<sup>86</sup>.

---

80. Sten. Ber. Abg. H. 1868/69. S. 1781.

81. ebda. S. 1780.

82. Drcks. Nr. 141. Sten. Ber. H. H. 1868/69.

83. Drcks. Nr. 160. ebda. Freih. v. Landsberg, Sten. Ber. H. H. S. 416.

84. Sten. Ber. H. H. 1868/69. S. 409.

85. Sten. Ber. Abg. H. 1868/69. S. 2080. v. Hoverbeck, S. 2080. Waldeck, S. 2083. Schwerin, S. 2083.

86. In namentlicher Abstimmung mit 151 gegen 145 Stimmen.



Die Furcht, daß die Regierung ihr Versprechen, eine Dotation zu gewähren, nicht halten würde, veranlaßte am 22. Dezember 1870 eine Anfrage des Freikonservativen v. Stengel, ob die Regierung noch zu ihrer Zusage stünde<sup>87</sup>. Graf Eulenburg bejahte es und versuchte, sich gegen den Vorwurf der Untätigkeit in dieser Angelegenheit durch den Hinweis auf die Vorarbeiten und Beratungen über die Provinzialhilfsgesetze zu verteidigen<sup>88</sup>.

Eine neue Erörterung erfuhr die Frage der Dotierung aller Provinzen bei der Beratung des Gesetzentwurfes betr. die Ueberweisung einer Summe von jährlich 142 000 Tlr. und eines Kapitals von 46 380 Tlr. an den kommunalständischen Verband des Regierungsbezirkes Wiesbaden.

In der Budgetkommission, der der Entwurf zur Vorberatung überwiesen worden war, trat eine Minderheit für eine „gründliche Lösung für alle Teile Preußens ein“<sup>89</sup>. Durch die Methode, einzelne Provinzen ganz oder in einzelnen Teilen zu befriedigen, würde bei den Vertretern der bereits ausgestatteten Provinzen die Teilnahme für die Fortentwicklung der anderen gelähmt und die systematische Durchführung der Selbstverwaltung in die Ferne gerückt.

Eulenburg erklärt am 9. Januar 1872 bei der Beratung der Beschlüsse der Kommission, die im wesentlichen der Regierungsvorlage zustimmte, im Abgeordnetenhaus auf eine Interpellation des Freikonservativen Grafen v. Wintzengerode hin<sup>90</sup>, daß die Regierung auch die Wünsche der übrigen Provinzen erfüllen würde<sup>91</sup>. Sie wollte „aber den Zeitpunkt abwarten, wo die Organisation der provinziellen Verwaltung zur Ausführung gekommen sein wird, und wo die finanziellen Verhältnisse des Staates gestatten werden, den Provinzen Fonds zu über

---

87. Drcks. Nr. 25. Sten. Ber. Abg. H. 1870/71. Sten. Ber. Abg. H. 1870/71. S. 112.

88. Sten. Ber. ebda. S. 112.

89. Drcks. Nr. 79. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1871/72.

90. Vgl. auch seinen Aufsatz in den Preuß. Jahrb. Bd. 30. S. 573, wo er für eine Ueberweisung der Grund- und Gebäudesteuer an die Provinzialvertretungen eintrat.

91. Sten. Ber. Abg. H. 1871/72. S. 271.

weisen, sei es in Kapital, sei es in Rente, sei es, wie von einigen Seiten angedeutet und gewünscht worden ist<sup>92</sup>, in gewissen Steuerquoten. Aber diese Fragen . . . in diesem Augenblick zu ventilieren, scheint nicht an der Zeit“. Diese Erklärung beweist deutlich, daß die Regierung noch keinen bestimmten Plan für die Ausstattung der Provinzen mit Mitteln zur Selbstverwaltung hatte<sup>93</sup>. Deren Bewilligung durch den Landtag wäre, wie die Verhandlungen über die Provinzialhilfsskassenvorlage gezeigt hatten, von der Einführung einer neuen Provinzialordnung abhängig gemacht worden. Die Voraussetzung für diese Reform war aber die Annahme der Kreisordnung, auf die nach der Erklärung Eulenburgs vom 11. Dez. 1867 die neue Provinzialvertretung aufgebaut werden sollte. Das Hauptinteresse war deshalb in den Jahren von 1867/1872 auf die Kreisordnung gerichtet<sup>94</sup>, deren Annahme im Herrenhaus auf den heftigsten Widerstand stieß.

---

92. Vgl. Anm. 90. Was haben wir besser zu machen; Flugschrift 1868. S. 5. Lette. Die Reorganisation der Staats- und Selbstverwaltung in Preußen. Preuß. Jahrb. 22. 1868. S. 166. Die Reform der preuß. Verwaltung. Flugschrift 1869. S. 30.

93. Das zeigt auch die Vorbereitung der Erklärung im Falle einer Interpellation bei den Beratungen über den Wiesbadener Fonds.

94. Bismarck riet, die Verwaltungsreform zunächst auf die Kreis O. zu beschränken. „Gelingt es, diesen mächtigen Flügel des Gebäudes wohnlich zu restaurieren, so folgt das corps de logis und der Rest.“ Mit einer gleichzeitigen Vorlegung der Prov. — und Gemeinde O. „schieben wir die Sache auf die lange Bank.“ Bismarck an den Abgeordneten v. Diest — Daber. 31. Aug. 1869. H. v. Poschinger, Fürst Bismarck und die Kreis O. für d. östl. Prov. Konservative Monatsschrift, Bd. 68, 2 1911. S. 1189.

## V. Der Beginn der Reform in den östlichen Provinzen.

### 1. Die Einrichtung der Selbstverwaltung in den Kreisen<sup>1</sup>.

Bald nach dem Erlaß der Selbstverwaltungsgesetze für die 1866 neu erworbenen Provinzen waren im Ministerium des Innern auf Bismarcks Drängen hin<sup>2</sup> die Vorarbeiten für die Ausarbeitung einer Kreisordnung für die östlichen Provinzen begonnen worden. Der Widerstand, den der erste Entwurf im Staatsministerium fand<sup>3</sup>, eine Erkrankung Eulenburgs brachten die Angelegenheit zum großen Verdrusse des Ministerpräsidenten zum Stocken, der sich damals sehr heftig über die Unfähigkeit und Untätigkeit der Mitarbeiter des Innenministers ausließ<sup>4</sup>.

Ein Umschwung trat mit der Konferenz Gneists bei Bismarck am 2. Februar 1869 ein, von wo an die Verhandlungen mit Vertrauensmännern des Parlaments und dem Ministerium des Innern nicht mehr abrissen.

Für die Reform der provinzialständischen Verfassung bedeutsam war die Erklärung der Regierung in den Motiven zu dem am 8. Oktober 1869 dem Abgeordnetenhaus vorgelegten Entwurf einer Kreisordnung, daß dieser Schritt, zu welchem sie den Mut aus dem Vertrauen auf die staatliche Tüchtigkeit der

---

1. Für die Entstehung und parlamentarische Behandlung der Kreisordnung. Vgl. Schmitz a. a. O. S. 35 ff. E. Meister, a. a. O. S. 9 ff, S. 45 ff.

2. Poschinger, Fürst Bismarck u. d. Kreis O. a. a. O. S. 1189.

3. Schmitz a. a. O. S. 37.

4. H. Kohl, Aus der Korrespondenz des Grafen Fr. v. Eulenburg m. d. Fürsten Bismarck. Deutsche Revue. Bd. 25, 1, S. 34 ff. Vgl. Bismarck Ges. Werke Bd. 6a. S. 490. Bismarck an König Wilhelm, Febr. 1869. Anhang zu Ged. u. Er. Bd. . S. 193. König Wilhelm an Bismarck 26. 2. 1869. Ged. u. Er. Bd. 1. S. 207.

Nation schöpfte, kein vereinzelter bleiben könnte, und daß er das erste Glied in der Kette der inneren Reform darstellte. Die gleichzeitige Vorlegung der Provinzialordnung bzw. der Gemeindeordnung wurde aus praktischen Gründen (Größe der Arbeit) für unmöglich erklärt<sup>5</sup>.

Erst nach langen Kämpfen und nachdem der Widerstand des Herrenhauses durch einen Pairsschub gebrochen worden war, kam die Frage der Kreisordnung zum Abschluß<sup>6</sup>.

Durch die Einführung der Kreisordnung traten an die Stelle der patrimonialen Elemente in der Verwaltung des flachen Landes die Ehrenämter des Gemeinde-, Guts- und Amtsvorstehers und die durch Gesetz geregelte Aufsicht des Landrates. Die Virilstimmen wurden für die Vertretung auf den Kreistagen beseitigt. An die Stelle des alten ständischen, den Grundbesitz bevorzugenden Systems trat eine Gliederung nach den Interessen in die Wahlverbände der Gutsbesitzer, der Städte und der Landgemeinden. Das Vertretungsverhältnis zwischen Stadt und Land sollte durch die Bevölkerungszahl bestimmt werden. Damit schien eine verhältnismäßig gerechte Vertretung gesichert.

Zur Kompetenz der Kreistage und ihrer Organe rechnete das Gesetz die gesamte Kommunalverwaltung unter gesetzlich geordneter Aufsicht. Von großer Bedeutung für die Tätigkeit der Organe der Selbstverwaltung war ihre unter dem Einfluß Gneists geplante Heranziehung zur allgemeinen Landesverwaltung.

Der Mittelpunkt der Selbstverwaltung sollte der Kreis Ausschuß werden, der unter dem Vorsitz des Landrates 6 ehrenamtlich tätige Mitglieder des Kreistages vereinigte. Er sollte neben seiner Tätigkeit als Organ für die Erledigung von kommunalen und allgemeinen Landesverwaltungsaufgaben auch als Verwaltungsgericht in erster Instanz fungieren<sup>7</sup>.

Als zweite Instanz sollte darüber ein Verwaltungsgericht im Regierungsbezirk gebildet werden, das aus 2 Berufsbeamten und 3 vom Provinziallandtag gewählten Laien bestehen sollte.

---

5. Drcks. Nr. 4. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1869/70.

6. Gesetz v. 13. 12. 1872.

7. Für die Bestrebungen nach einer Verwaltungsgerichtsbarkeit seit 1848 vgl. Schmitz a. a. O. S. 22, Meister a. a. O. S. 54 ff.



Mit der Annahme der Kreisordnung durch den Preußischen Landtag schien auch die Frage der Provinzialstände gesichert. Die Größe der Provinzen, die Höhe der Dotation, von der der Umfang der provinziellen Selbstverwaltung abhängen mußte, die Frage der Ausdehnung der Reform auf die westlichen Provinzen führten aber noch zu langen Verhandlungen und grundsätzlichen Erörterungen, die erst im Sommer 1875 den Abschluß der Reform der Provinzialordnung möglich machen sollten.

## 2. Die Dotation der vor 1872 noch nicht mit Mitteln zur Selbstverwaltung ausgestatteten Provinzen.

Die Schwierigkeiten, die der Annahme der Kreisordnung gemacht wurden, veranlaßten den Minister des Innern, Graf Eulenburg, der sich seit Anfang der 70er Jahre der Verwaltungsreform tüchtig annahm<sup>8</sup>, den Gedanken an eine Gewährung von Fonds zur Selbstverwaltung wieder aufzunehmen. Er hoffte<sup>9</sup>, durch die Bewilligung dieser Gelder den Gegnern der Kreisordnung den Haupteinwand zu nehmen, daß das Land die ihm durch die Reform erwachsenden Lasten nicht zu tragen vermöchte. Zugleich wollte er damit die in der bindendsten Form gegebenen Zusagen der Regierung erfüllen.

Eine große Schwierigkeit lag darin, daß das Reformwerk noch nicht abgeschlossen war, der Aufgabenkreis und die finanziellen Bedürfnisse der Kreise und Provinzen also noch nicht sicher festgestellt werden konnten.

Eulenburg glaubte die Lösung in einem Gesetzentwurf zu finden, der zwar die Dotation prinzipiell gewährte, aber ihre Verteilung erst nach der Durchführung der Reform vorsah<sup>10</sup>. Die Gelder, die zur Unterstützung der Durchführung der Kreis-

---

8. Nach Bismarck (Ged. u. Er. Bd. 2, S. 179) war Eulenburg nicht frei von einem „Anflug von Eifersucht“ auf ihn. Die Verwaltungsreform sollte „ihm Ruhm erwerben“, und wie Philipson (M. v. Forckenbeck 1898, S. 236.) feststellt, ihn vor dem Schicksal Bodelschwings, Lippes u. Mühlerts bewahren.

9. Votum des Staatsministeriums a. S. M. 7. Okt. 1872.

10. Eulenburg an Camphausen, 3. Sept. 1872.

ordnung in den östlichen Provinzen gebracht würden, sollten aus dem vorläufig zinsbar anzulegenden Fonds herausgezogen werden können. Um die Gleichstellung der alten mit den neuen Provinzen zu ermöglichen, legte Eulenburg für die Berechnung der Höhe der Dotation die hannoversche Rente nach dem Maßstabe der Fläche und der Bevölkerungszahl zugrunde. Danach hätten die noch nicht ausgestatteten Provinzen 4 500 000 Tlr. erhalten, zu denen noch die für die Durchführung für die Kreisordnung veranschlagte Summe von 1 057 500 Tlr. hinzugekommen wäre.

Unbekannt mit Eulenburgs Plänen hatte der Finanzminister Camphausen zu gleicher Zeit die Initiative in der Frage des Provinzialfonds für die alten Provinzen ergriffen<sup>11</sup>. Er wollte für die Durchführung der Kreisordnung und für die eigentlichen Provinzialzwecke 3 000 000 Tlr. zur Verfügung stellen. Dazu sollten noch unter Uebernahme von Leistungen aus dem Budget ca. 5—6 000 000 Tlr. hinzukommen. Die Gesamtdotation hätte also etwa 8—9 000 000 Tlr. betragen.

Die kommissarischen Verhandlungen zwischen dem Finanz- und Innenministerium führten zu einem dem Vorschlag Eulenburgs entsprechenden Beschlusse<sup>12</sup>.

Den Provinzen sollten für ihre „wirtschaftlichen Angelegenheiten“ 4 500 000 Tlr. und für die Unterstützung zur Durchführung der Kreisordnung 1 000 000 Tlr. überwiesen werden. 3 000 000 Tlr. sollten ab 1873 durch Mehrausgabe im Etat gedeckt, die übrigen 2 500 000 Tlr. nach dem Abschluß der Reform aus Etatpositionen herausgezogen werden. Die Verteilung und Verwendung der Dotation sollte durch besondere Gesetze festgelegt werden<sup>13</sup>.

Bei der Generaldiskussion über den von Eulenburg am 16. Nov. 1872 eingebrachten Gesetzentwurf betr. die Dotation der noch nicht ausgestatteten Provinzen am 11. Dezember 1872 im Abgeordnetenhaus erklärten sich die Liberalen und Konservativen grundsätzlich mit der königlichen Absicht einverstanden.

---

11. Votum an Eulenburg, 2. Sept. 1872.

12. Votum an. S. M. 7, Okto. 1872.

13. Drcks. Nr. 15 z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1872/73.

Während aber die Fortschrittler<sup>14</sup>, Nationalliberalen<sup>15</sup> und Freikonservativen<sup>16</sup> die Gelder nicht an die noch bestehenden Provinzialstände übergeben wollten, verlangten die Konservativen<sup>17</sup> die sofortige Ueberweisung<sup>18</sup>. Die von einigen Parteien<sup>19</sup> gewünschte Uebertragung bestimmter Steuerkategorien, Grund- und Gebäudesteuer, statt der Rente war von der Regierung erwogen, aber wegen des verschiedenen Ertrages dieser Steuerart in den einzelnen Provinzen fallen gelassen worden<sup>20</sup>.

Der Antrag der unter dem Vorsitz Miquels eingesetzten Kommission<sup>21</sup>, von dem Gesamtfonds 1 000 000 Tlr. als besonderen Kreisfonds abzutrennen und sofort flüssig zu machen, wurde vom Abgeordnetenhaus bei der zweiten Beratung am 20. Februar 1872 ohne weiteres angenommen. Für den Maßstab der Verteilung hatte die Kommission auf Vorschlag Friedenthals, den Wünschen der Regierung entsprechend, die Fläche und die Bevölkerungszahl der Provinzen berücksichtigen wollen.

Dieser Modus der Verteilung entfachte in der Plenarverhandlung des Abgeordnetenhauses eine lebhafte Aussprache, in der die verschiedenen Interessen der östlichen und westlichen Provinzen aufeinanderstießen.

Während die Zentrumsabgeordneten<sup>22</sup> und die Fortschrittler<sup>23</sup> eine Berücksichtigung des Steueraufkommens forderten, erklärte sich Miquel<sup>24</sup> mit dem vorgeschlagenen Maßstab einverstanden, da die Höhe der Dotation danach berechnet worden

---

14. V. Saucken — Tarputschen, Sten. Ber. Abg. H. 1872/73. S. 307.

15. Benda, ebda. S. 312.

16. Friedenthal, ebda. S. 309.

17. V. Meyer, (Arnswalde) ebda. S. 312.

18. Ein von v. Mitschke-Colllande gestellter, ähnlicher Antrag in der Kommission hatte keine Zustimmung gefunden.

19. Freikonservative (Friedenthal, ebda. S. 310) u. Nationalliberale (Benda, ebda. S. 312.)

20. Motive z. Drcks. Nr. 15, Sten. Ber. Abg. H. 1872/73. u. Anlg.: Tabelle über die verschiedenen Forderungen der Grundsteuer in den einzelnen Provinzen.

21. Bericht v. 9. Febr. 1873. Drcks. 171. z. d. Sten. Ber. Abg. H.

22. Reichensperger, Sten. Ber. Abg. H. 1872/, S. 1084.

23. Petri, ebda. S. 1085.

24. ebda. 1085.

wäre und die Gelder vorwiegend für den Wegebau bestimmt werden würden. Gegen seine Ansicht, diesen Modus natürlich nicht bei einer ev. Uebertragung der Fürsorge für die Schulen anwenden zu wollen, glaubte der Freikonservative Wintzingerode<sup>25</sup>, daß der Kommissionsvorschlag einen mittleren Maßstab darstellte, der für die verschiedensten Verwendungszwecke zu gebrauchen sein würde. Schließlich wurde der Antrag der Kommission angenommen, wonach also die Dotation nach dem Maßstab von „Land und Leute“ verteilt werden sollte.

Die Zustimmung des Plenums fand auch der Kommissionsvorschlag, noch 480 000 Tlr. aus den Provinzialfonds der östlichen Provinzen für die Unterstützung der Durchführung der Kreisordnung zur Verfügung zu stellen. Man glaubte, daß die von dem Fonds von 3 000 000 Tlr. abgetrennten Gelder für den Kreisfonds nicht reichen würden. Die Mitglieder der Kommission aus den Provinzen, wo die Kreisordnung noch nicht zur Durchführung gelangen sollte, hatten sich damit einverstanden erklärt, falls es nicht als Präzedenzfall für sie aufgefaßt werden würde. So wurde dem Gesetzentwurf ein neuer Paragraph eingefügt, der den zukünftigen Provinzialvertretungen das freie Verfügungsrecht über diese Gelder sicherte<sup>26</sup>. Gegen die Fortschrittler<sup>27</sup> und einen kleinen Teil der Nationalliberalen<sup>28</sup>, die gegen die Festlegung des Maßstabes Bedenken erhoben, wurde der Entwurf am 22. Februar 1873 vom Abgeordnetenhaus angenommen.

Im Herrenhaus<sup>29</sup> versuchte Graf v. Krassow<sup>30</sup> noch einmal, aber vergebens, eine sofortige Ueberweisung zu erreichen. Die Vorlage des Abgeordnetenhauses wurde angenommen<sup>31</sup>, da der Regierungskommissar Persius, der die Provinzialordnung

---

25. ebda. 1085.

26. Drks. 171. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1872/73. S. 818.

27. Richter, Sten. Ber. Abg. H. 1872/73. S. 1132 f.

28. Göcke, ebda. S. 1131.

29. Die Kommission des Herrenhauses hatte sich mit 9 gegen 1 Stimme für den Entwurf des Abgeordnetenhauses erklärt Drcks. Nr. 82. z. d. Sten. Ber. H. H. 1872/73.

30. Sten. Ber. H. H. 1872/73. S. 325.

31. Sie wurde Gesetz am 30. April 1873. G. S. S. 187/88.

im Ministerium des Innern bearbeitete, die bestimmte Erklärung abgab, daß die Reformentwürfe für die Provinzialverfassung schon dem nächsten Landtag vorgelegt werden würden<sup>32</sup>.

### 3. Der erste Entwurf einer Provinzialordnung.

Mit der Beseitigung des ständischen Prinzips in der Kreisordnung vom 13. Dez. 1872 mußten auch die Provinzialstände durch eine der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im 19. Jahrhundert entsprechende Vertretung ersetzt werden. Es fragte sich nur, ob diese auch von den für die Wahl der Kreisversammlungen geschaffenen Interessenverbänden gewählt werden sollte oder von den Kreistagen selbst, wie es die Kommunalordnung des Jahres 1850 geplant hatte. Die Regierung entschied sich in dem Entwurf der Provinzialordnung vom 22. Dezember 1873 für das zweite Prinzip<sup>33</sup>.

Sie wollte verhindern, daß durch zu viele Wahlen das Interesse der Bevölkerung erlahmte, und vor allem, daß sich aus den Interessenverbänden der Großgrundbesitzer, der Städte und der Landgemeinden neue Stände entwickeln würden<sup>34</sup>. Auch glaubte man, daß es für die Tätigkeit der Provinziallandtage besser wäre, wenn sich die Gegensätze zwischen den verschiedenen Klassen bereits auf den Kreistagen ausgleichen würden, da die Provinzialvertretung in mehrfacher Beziehung eine höhere Instanz gegenüber den Kreisen einnehmen sollte.

Das Mißverhältnis, das in einigen Teilen der Monarchie zwischen dem Umfang des Gebiets der alten Provinzialstände und den administrativen Grenzen der Provinzen bestand, wurde zu Gunsten der letzteren beseitigt. Die Provinzen wurden wie in der Kommunalordnung des Jahres 1850 als ein Verband von Kreiskorporationen aufgefaßt.

Jeder Kreis sollte im allgemeinen zwei Abgeordnete aus seiner Mitte wählen, nur die stark bevölkerten drei. Für die Wählbarkeit zum Abgeordneten forderte der Entwurf vom 22. Dez. 1873 die deutsche Reichsangehörigkeit, Selbst-

---

32. Sten. Ber. H. H. 1872/73, S. 327.

33. Drcks. Nr. 151 z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1873/74, Bd. 3.

34. Motive z. d. Entwurf d. Provinzialordnung. Drcks. Nr. 151. ebda.



ständigkeit, Vollendung des 30. Lebensjahres und einen dreijährigen Besitz.

Die Tätigkeit der Provinziallandtage wurde im Gegensatz zur Kreisordnung, die auch die Verwaltung allgemeiner Landesangelegenheiten den Kreisen und ihren Organen einräumte, nach dem hannoverschen Vorbild durch die Ueberweisung der Provinzialinstitute und Anlagen auf rein wirtschaftliche Aufgaben beschränkt. Bei Gesetzen, die das Interesse der Provinz berührten, sollten sie wie bisher um ihr Gutachten gebeten werden können. Sie erhielten dazu nach dem hannoverschen Vorbild ein gewisses Besteuerungsrecht. Nur wenn es sich um eine Belastung der Provinzialangehörigen handelte, die den Betrag von 50% des Gesamtaufkommens an direkten Staatssteuern überstieg, oder wenn es sich um Leistungen handelte, zu welchen keine gesetzliche Verpflichtung vorlag, und diese über 5 Jahre dauern sollte, sollten die Beschlüsse von der Bestätigung des Ministeriums des Innern abhängen. Dessen Zustimmung wurde auch bei der Aufnahme von Anleihen und bei Bürgschaften gefordert.

Den Vorsitz auf den Landtagen, deren Verhandlungen öffentlich sein sollten, führte nach dem Entwurf von 1873 statt des bisher vom König aus dem ersten Stande ernannten Landtagsmarschalls ein vom Provinziallandtag gewähltes Mitglied dieser Versammlung. Man hatte von dem königlichen Ernennungsrecht abgesehen, da die Aufgaben der Provinzialvertretungen in Zukunft überwiegend kommunaler Natur sein sollten.

Statt der bisher geltenden Forderung der Zweidrittelmehrheit für die Beschlußfassung wurde die Abstimmung nach der einfachen Stimmenmehrheit eingeführt. Nur bei Belastung der Provinzen, die nicht in einer gesetzlichen Verpflichtung beruhten, sollte das alte Verfahren angewendet werden.

Wegen der zukünftigen größeren Selbständigkeit der Provinzen wünschte die Regierung die Teilnahme des Oberpräsidenten als Landtagskommissar an den Verhandlungen der Provinzialvertretungen, die nur nach Bedarf berufen werden sollten.

Für die Ausführung bzw. Vorbereitung der Beschlüsse der Landtage und für die laufende Verwaltung wollte der Entwurf

nach dem Vorbild der Kreisordnung Provinzialausschüsse schaffen. Im Gegensatz zu den in einigen Provinzen bereits eingerichteten ähnlichen Organen, in denen der Landtagsmarschall den Vorsitz und der Landesdirektor eine beratende Stimme hatte, wollte die Regierung in den 5 östlichen Provinzen, dem vom Provinziallandtag gewählten, vom König bestätigten Landesdirektor den Vorsitz im Provinzialausschuß einräumen. Motiviert wurde diese Bestimmung durch die beabsichtigte Uebertragung von Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung an dieses Organ der Provinzen nach dem Vorbild der Kreisordnungen<sup>35</sup>. Nach dem Entwurf von 1873 bestanden diese nur in der Mitwirkung bei der Revision und Feststellung der Amtsbezirke und in der Ergänzung der von den Kreistagen gemachten Vorschläge für die zu Amtsvorstehern befähigten Personen.

Für bestimmte Zwecke sollten auch Spezialkommissionen eingesetzt werden können, die ihre Geschäfte unter der Aufsicht des Provinzialausschusses zu führen hatten.

Von einer Verpflichtung zur Annahme von unbesoldeten Ehrenämtern, wie sie in der Kreisordnung ausgesprochen war<sup>36</sup>, hatte man für die Provinziallandtagsabgeordneten abgesehen. Ihre Aufgaben verlangten eine zu lange Abwesenheit von den eignen Geschäften. Daher sollten die Mitglieder des Provinziallandtages, des Provinzialausschusses und der Kommissionen eine vom Provinziallandtag festzusetzende, den baren Auslagen entsprechende Entschädigung erhalten.

Die Uebertragung von bloß wirtschaftlichen Aufgaben, die dazu nicht sehr bedeutend war, führte in der Generaldiskussion des Abgeordnetenhauses über den Entwurf der Provinzialord-

---

35. Eine Mitwirkung der Provinzialstände durch Kommissionen oder einzelne Deputierte an allgemeinen Aufgaben hatte bereits stattgefunden 1. bei der Vernichtung und dem Auslosen von Rentenbriefen (Gesetz v. 2. 3. 1850) 2. bei der Veranlagung der Einkommensteuer (Gesetz v. 1. Mai 1851) 3. bei der Repartition der Kriegslieferungen im Falle einer Mobilmachung (Gesetz v. 11. 5. 1851) 4. bei der Durchführung der Gebäudesteuer (Gesetz v. 21. 5. 1861).

36. § 8 d. Kreis. O. v. 13. 12. 1872.

nung am 20. Januar 1874 zu einer lebhaften Aussprache über die gewährte Kompetenz für die Provinzialvertretungen<sup>37</sup>.

Gegen die Freikonservativen<sup>38</sup>, Nationalliberalen<sup>39</sup> und Fortschrittler<sup>40</sup>, die den Mangel eines eigentlichen Inhalts in dem Entwurf beklagten, erklärte Eulenburg, der Minister des Innern<sup>41</sup>, daß das Gesetz nur einen Rahmen darstellte. Der wirkliche Inhalt würde durch die Spezialgesetzgebung, vor allem durch die Bestimmungen des geplanten Dotationsgesetzes, gewährt werden.

Die Nationalliberalen<sup>42</sup> und Fortschrittler<sup>43</sup> forderten hinsichtlich des Vertetungsverhältnisses zwischen Stadt und Land eine bessere Berücksichtigung der städtischen Interessen. Wenn auch in den Landkreisen Abgeordnete der Städte für den Provinziallandtag gewählt werden könnten, bestände doch die Gefahr einer Majorisierung der städtischen Interessen durch die ländlichen. Die folgende Uebersicht veranschauliche dazu die von der Regierung beabsichtigte Verteilung der Abgeordneten zwischen Stadt und Land gegenüber dem Vertretungsverhältnis der alten Provinzialstände<sup>44</sup>.

Nach den Gesetzen der 20er Jahre:

Provinz:	Ritterschaft u. Herrenstand:	Landgemeinden:	Städte:
Preußen	47	22	28
Brandenbg.	36	12	23
Pommern	25	8	16
Schlesien	46	16	30
Sachsen	36	23	24

37. Das Abg. H. setzte sich in der Legislaturperiode von 1873/6 aus 178 Nationalliberalen, 72 Fortschrittlern, 38 Freikonservativen, 28 Neu- und 4 Altkonservativen, 86 Ultramontanen zusammen.

38. Friedenthal, Sten. Ber. Abg. H. 1873/74, S. 704.

39. Rickert, ebda. 703. Lasker, S. 700.

40. Frentzel, ebda. S. 699.

41. Sten. Ber. Abg. H. 1873/74, S. 705.

42. Lasker, ebda. S. 702.

43. Frentzel, ebda. S. 699.

44. Nach Anlagen zur Drcks. Nr. 151 Sten. Ber. Abg. H. Bd. 3, 1873/74.

Nach dem Entwurf des Jahres 1873:

Provinz:	Landkreise:	Stadtkreise:
Preußen	125	8
Brandenbg.	84	4
Pommern	78	5
Schlesien	117	9
Sachsen	94	9

Der Freikonservative Friedenthal erwartete, daß dem Provinziallandtage auch die fehlende Periodizität gewährt werden würde. Ein Haushaltplan wäre sonst unmöglich.

Durch den Antrag des Nationalliberalen Rickert<sup>45</sup> wurde auch bereits in der Generaldiskussion die Frage der Teilung der Provinz Preußen aufgerollt<sup>46</sup>. Nach von der Regierung unbestrittenen Pressemeldungen im Dezember 1873 hatte das Ministerium des Innern an einer Denkschrift gearbeitet, die die geringe Zusammengehörigkeit zwischen Ost- und Westpreußen anerkannt hatte<sup>47</sup>. Sie hatte aber bei den im Entwurf von 1873 vorgeschlagenen Aenderungen der provinzialständischen Grenzen von einer Teilung der Provinz Preußen abgesehen. Gegen Rickerts Feststellung, daß die seit 1824 vereinigten Teile jener Provinz außer den Hilfskassen kein gemeinsames Institut hätten, deren Gelder dazu noch gesondert verwendet würden, verfocht der ostpreußische Fortschrittler v. Saucken-Tarputschen die Notwendigkeit einer einheitlichen Provinz Preußen aus „nationalen Gründen“.

Da die Vorlage in ihren einzelnen Bestimmungen weder in der unter dem Vorsitz Miquels eingesetzten Kommission noch im Plenum zur Beratung kam, sollte die Aufwerfung dieser Frage nur ein Vorspiel sein zu den grundsätzlichen Auseinandersetzungen in der Session des Jahres 1875, wo die von den Westpreußen gewünschte Teilung mit der Frage der Beibehaltung bezw. Aufhebung der Regierungsbezirke verknüpft wurde.

45. Drcks. Nr. 224, z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1873/74. S. 703.

46. Der Provinziallandtag hatte im Jahre 1873 einen von westpreußischen Abgeordneten gestellten Antrag auf Teilung abgelehnt.

47. Rickert. Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1051.

Da es aus zeitlichen Gründen nicht möglich war<sup>48</sup>, den vom Plenum des Abgeordnetenhauses gewünschten Plan über die Reorganisation der allgemeinen Landesverwaltung noch in der Session 1873/74 vorzulegen und die Regierung mit einem umgearbeiteten Entwurf der Provinzialordnung auch das Dotationsgesetz einbringen wollte, sollte die Frage der Reform der provinzialständischen Verfassung erst in der nächsten Session ernstlich in Angriff genommen werden können.

Um die Wünsche nach einer stärkeren Heranziehung des Provinziallandtages und seiner Organe zu Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung zu befriedigen, setzte sich die Regierung mit Vertrauensmännern der liberalen Partei in Verbindung<sup>49</sup>. Auf Grund ihrer Vorschläge arbeitete der Geheime Regierungsrat Persius einen neuen Entwurf der Provinzialordnung aus, der nach längeren Kämpfen und wesentlichen Veränderungen von dem Preußischen Landtag im Jahre 1875 angenommen werden sollte.

---

48. Motive z. d. Entwurf d. Provinzialordnung des Jahres 1875 Drcks. Nr. 14. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875.

49. Nach der Politischen Correspondenz der Preußischen Jahrbücher, Bd. 36. 1875. S. 141.



## VI. Die Reformgesetzgebung des Jahres 1875.

### 1. Die Wünsche nach einer Ausdehnung der Reform auf alle Provinzen.

Die von fast allen Parteien geforderte Ausdehnung der Reform der Provinzialverfassung auf das Rheinland und Westfalen hing von der Einführung der Kreisordnung in diesen Provinzen ab. Diese war trotz des Versprechens des Grafen Eulenburg bei der Beratung des ersten Entwurfs der Kreisordnung für die östlichen Provinzen am 20. Oktober 1869 immer wieder verzögert worden.

Als die Regierung in der Session des Jahres 1873/74 einen Entwurf einer Provinzialordnung nur für Preußen, Brandenburg, Pommern, Sachsen und Schlesien vorlegte, brachte Bockum-Dolffs am 14. Januar 1874, unterstützt von einer Anzahl von Freikonservativen, Nationalliberalen und Fortschrittlern, den Entwurf einer Kreisordnung für Rheinland u. Westfalen als Initiativantrag ein<sup>1</sup>. Er wollte mit seinen Vorschlägen, die sich im wesentlichen an die Kreisordnung vom 13. Dezember 1873 anschlossen, auch die Einführung der Provinzialordnung in den westlichen Provinzen möglich machen.

Nach einer sehr lebhaften Debatte am 4. Februar 1874, in der ein Teil der Liberalen wegen der Erklärung des Ministers des Innern bei der Budgetberatung am 27. Januar<sup>2</sup> erst die Vorlage einer Gemeindeordnung für das Rheinland, Westfalen und Hessen-Nassau abwarten wollten<sup>3</sup>, und die Zentrumsabgeordneten den Entwurf prinzipiell ablehnten<sup>4</sup>, wurde Bockum-Dolffs Antrag einer Kommission überwiesen, in der er stecken blieb.

---

1. Drcks. Nr. 190. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1873/74. Bd. 2

2. Eulenburg. Sten. Ber. Abg. H. 1873/74. S. 855.

3. Miquel, ebda. S. 1089.

4. v. Schorlemer-Alst, ebda. S. 1068.

Die Frage der Neuordnung der niederen Selbstverwaltungsverbände in den westlichen Provinzen wurde im Ministerium des Innern zusammen mit der vom Abgeordnetenhaus gewünschten Umarbeitung des ersten Entwurfes der Provinzialordnung in Angriff genommen<sup>5</sup>. Z. T. wurden gegen den Willen des Grafen Eulenburg die Entwürfe für die Kreis- und Gemeindeordnungen für Westfalen, Rheinland und Hessen-Nassau im September 1874 in den Zeitungen bekannt<sup>6</sup>.

Als am 29. Oktober 1874 die offiziöse Provinzialcorrespondenz verkündete, daß die Regierung den Entwurf der Provinzialordnung auch auf Posen und die westlichen Provinzen ausgedehnt hätte, schien es daher sicher, daß mit der Provinzialordnung dem nächsten Landtag auch die Entwürfe von Kreis- und Gemeindeordnungen für die noch nicht reformierten Provinzen vorgelegt werden würden.

Gegen diese Absicht erhob Heinrich v. Sybel, der in seinem 1874 gegründeten „Deutschen Verein“ alle antiklerikalen Elemente zusammenfassen wollte, wegen des Kulturkampfes schwerwiegende Bedenken<sup>7</sup>. Er befürchtete, daß die Durchführung der Reformgesetze der Agitation der Ultramontanen in der Rheinprovinz wesentlich Vorschub leisten und ihnen die Handhabung der Polizei und wichtige Staatsfunktionen ausliefern würde. Er glaubte, daß die Opposition der Klerikalen durch die Gewährung der Selbstverwaltung eine neue und dazu gesetzliche Grundlage, sich öffentlich geltend machen zu können, gewinnen könnte. Damit würden die Maßregeln gegen den „Mainzer-Verein“ illusorisch, der sich die „Verteidigung der Freiheit und der Rechte der katholischen Kirche . . . durch alle sittlich und gesetzlich erlaubten Mittel, insbesondere durch Ausübung staatlicher Rechte“ zum Ziel gesetzt hatte<sup>8</sup>. Auf alle

---

5. Pfaff a. a. O. S. 191 ff.

6. Berger, Sten. Ber. Abg. H. 1875, S. 108.

7. H. v. Poschinger, Fürst Bismarck u. d. Parl. Bd. 2. S. 231. Sybels Brief an Lasker v. 25. 12. 1874. Heyderhoff-Wentzke, Deutscher Liberalismus im Zeitalter Bismarcks. 1925/6. Bd. 2. Nr. 143. Sybel, Sten. Ber. Abg. H. 1875, S. 199.

8. K. Bachem, Vorgeschichte, Geschichte und Politik der Deutschen Zentrumsparlei, Bd. 3. 1927. S. 276.

Fälle forderte er für die von der Regierung beabsichtigte Gewährung der Selbstverwaltung in den westlichen Provinzen zur Sicherung der staatlichen Interessen ernannte Beamte. Die Uebertragung der Polizeiverwaltung und staatlicher Funktionen wäre sonst Selbstmord. Sybel setzte sich mit Bennigsen<sup>9</sup>, Wehrenpfennig<sup>10</sup>, Lasker<sup>11</sup>, teils mündlich und schriftlich in Verbindung, um sie für seine Stellungnahme gegen die rheinische Kreisordnung zu gewinnen, hatte aber keinen Erfolg.

Nicht aus eigener Initiative, sondern auf Wunsch einer Deputation, die ihm eine Versammlung rheinischer Landbürgermeister in Neuwied geschickt hatte, wollte er an Bismarck geschrieben haben, mit dem er dann auch persönlich verhandelte<sup>12</sup>.

Dank Sybels Bemühungen gegen die geplante Ausdehnung der Reform<sup>13</sup>, gegen die auch die königlichen Regierungen in Düsseldorf und Trier Bedenken erhoben hatten<sup>14</sup>, entschloß sich Bismarck, bevor er dem König über die ausgearbeiteten Entwürfe Vortrag hielt, erst noch bei rheinischen Abgeordneten nähere Erkundigungen einzuziehen, ob sie zur Vorlegung an den Landtag geeignet wären. Eulenburg, der Minister des Innern, der bei der dem Geheimen Regierungsrat Wohlers übertragenen Ausarbeitung der Gesetze ohne Fühlung mit den andern Ministern vorgegangen zu sein scheint<sup>15</sup>, hatte die Ausdehnung der Reform auf die westlichen Provinzen lebhaft gewünscht<sup>16</sup>. Bismarck wollte seine Zustimmung zu einer Abänderung der Verwaltungsorganisationen niemals geben, wenn er davon eine Erschwerung der inneren Politik befürchten mußte. „Für mich kommt es augenblicklich in erster Linie darauf an,

---

9. Bennigsen an Sybel. 13. 1. 1875. Oncken, Ben. Bd. 2. S. 237.

10. Wehrenpfennig a. Sybel. 8. 1. 1875. Heyderhoff-Wentzke a. a. O. Bd. 2. Nr. 148.

11. Sybel an Lasker, 2. 1. 1875. ebda. Nr. 145.

12. Sybel, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 199.

13. Wehrenpfennig an Sybel, 8. 1. 1875. S. Anm. 2.

14. Gespräch Bismarcks mit Tiedemann am 8. 1. 1875. Bismarck Ges Werke, Bd. 8. S. 134.

15. C. v. Tiedemann, Sechs Jahre Chef der Reichskanzlei unter dem Fürsten Bismarck. 1909. S. 21.

16. S. Anm. 14.

den Ultramontanismus zu bekämpfen, alles andere ist Nebensache. Gewinne ich wirklich die Ueberzeugung, daß die neuen Gesetze, wenn auch nur indirekt, zur Förderung der ultramontanen Bewegung dienen, so setze ich ihnen mein Veto entgegen<sup>17</sup>.

Der freikonservative rheinische Landrat Tiedemann, der Bismarck persönlich nahestand und ein schriftliches Gutachten über die vom Ministerium des Innern ausgearbeiteten Entwürfe bereits erstattet hatte, erklärte sich im Gespräch mit Bismarck für die Einführung der Kreisordnung in den westlichen Provinzen, wenn die Amtsvorsteher ernannt und die Disziplinarbefugnisse gegenüber unzuverlässigen Landräten schärfer angewendet würden. Von der vom Regierungspräsidenten v. Ense vorgeschlagenen Ernennung der Hälfte der Mitglieder des Kreis Ausschusses, die Eulenburg für Posen geplant hatte, befürchtete er sogar eine Opposition bei den reichsfreundlichen Elementen.

Der fortschrittliche Abgeordnete Klöppel, ein katholischer Advokat und Leiter der Rheinischen Zeitung, sprach sich auch für eine Einführung der Reform aus, wenn gewisse Abänderungen zur Sicherung der obrigkeitlichen Autorität gegen die zu erwartenden ultramontanen Mehrheiten in den Vertretungsorganen getroffen würden<sup>18</sup>.

Der Nationalliberale Seyffard, ein Fabrikbesitzer aus Crefeld, ließ seine Bedenken gegen eine zu befürchtende ultramontane Agitation fallen, als Bismarck ihm eröffnete, daß die Bürgermeister in den Landgemeinden ernannt werden sollten<sup>19</sup>.

Die von der Regierung beabsichtigte Ernennung der Amtsvorsteher für das Rheinland und für Westfalen, die in den Entwürfen für Hessen-Nassau gewählt werden sollten<sup>20</sup>, er-

---

17. ebda. Vgl. auch Gespräch Bismarcks mit Seyffard, Poschinger, Bism. u. d. Parl. Bd. 2. S. 231.

18. Gespräch Bism. m. Klöppel, Poschinger, Bism. u. d. Parl. Bd. 2. S. 236. 21. 1. 1875.

19. Bism. Gespräch mit Seyffard, ebda. S. 231.

20. Wehrenpfennig an Sybel, 8. 1. 1875. Heyderhoff-Wentzke, a. a. O. Bd. 2. Nr. 148.

klärte H. v. Sybel nicht für genügend<sup>21</sup>. Die Kreisausschüsse wären die größte Gefahr, auch wenn Bismarck bereit wäre, eine „Hekatombe von Landräten zu opfern“.

Das Ergebnis dieser Besprechungen war, daß der Ministerpräsident sich entschloß, die Entwürfe für eine Gemeinde- und Kreisordnung für die westlichen Provinzen nicht zusammen mit der Provinzialordnung für Preußen, Brandenburg, Pommern, Sachsen, Schlesien einzubringen. Damit war auch eine Ausdehnung der Reform der provinzialständischen Verfassung auf das Rheinland und Westfalen unmöglich, die von fast allen Parteien gewünscht wurde.

Um sie herbeiführen zu können, brachte der Fortschrittler Virchow am 7. Februar 1875 bei der Generaldiskussion über den Entwurf der Provinzialordnung des Jahres 1875 im Abgeordnetenhaus einen Antrag ein<sup>22</sup>, die Regierung aufzufordern, „noch in der gegenwärtigen Session den Entwurf eines Gesetzes über die Reform der Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnung für das Rheinland und Westfalen dem Landtag vorzulegen“.

Von einer Ausdehnung der Neuordnung der Verwaltungsorganisationen auf Posen, die der Nationalliberale Witt aus Posen wünschte<sup>23</sup>, wollte Virchow vorläufig noch absehen. Sie würde wegen der Nationalitätenfrage auf zu großen Widerstand stoßen<sup>24</sup>.

Wie Sybel, der wegen seiner Stellungnahme und Beeinflussung der Regierung von den Fortschrittlern heftig angegriffen wurde<sup>25</sup>, erklärte sich auch der Nationalliberale Thiel, Geheimer Regierungsrat und vortragender Rat im Ministerium für landwirtschaftliche Angelegenheiten.

Die Fortschrittspartei<sup>26</sup> wollte ihre Zustimmung zu den

---

21. Gespräch Bism. m. Sybel u. Tiedemann am 26. 1. 1875. Bism. Ges. Werke, Bd. 8. S. 139.

22. Drcks. Nr. 41. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875. Bd. 1,

23. Witt, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 241.

24. Virchow, ebda. S. 148.

25. Berger, ebda. S. 192. auch von der Presse vgl. Wehrenpfennig an Sybel. 8. 1. 1875. Heyderhoff-Wentzke a. a. O. Bd. 2. Nr. 148.

26. Schlüter, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 142, Berger, S. 188 Virchow, S. 145.



vorgelegten Reformgesetzen (Provinzialordnung für die östlichen Provinzen, Dotationsgesetz und Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit) von der sofortigen Vorlage von Reformentwürfen für die westlichen Provinzen abhängig machen. Die bestehende Kluft zwischen den östlichen und westlichen Teilen der Monarchie würde immer größer werden. Auch würde die Nichtvorlegung von Gesetzen für das Rheinland und Westfalen als die erste Etappe des Rückzuges in dem Kampf gegen die klerikale Partei angesehen werden.

Der Minister des Innern wollte der Regierung „freie Hand“ vorbehalten<sup>27</sup>. Sie hätte den Gedanken an eine Reorganisation im Sinne der Kreisordnung vom 13. 12. 1872. „Haben Sie das Vertrauen zur Regierung, ihr für die Frage, wann und wie, die Initiative zu überlassen“.

Trotz dieser Erklärung wünschten auch die Mehrheit der Nationalliberalen<sup>28</sup>, die Freikonservativen<sup>29</sup> und die Abgeordneten des Zentrums<sup>30</sup> die Ausdehnung der Reform auf den Westen. Die ersteren beiden Parteien waren aber nicht wie die Fortschrittler gewillt, die vorgelegte Provinzialordnung für den Osten abzulehnen, falls keine Entwürfe für den Westen in dieser Session eingebracht werden könnten. Wenn wirklich mit der Selbstverwaltung Mißbrauch getrieben würde, so wäre es Recht und Pflicht des Staates einzugreifen. Trotz der Einwendung Eulenburgs<sup>31</sup>, daß noch keine „wirklichen Vorlagen“ im Staatsministerium vorhanden wären und daher die Vorlegung in dieser Session unmöglich wäre, wurde Virchows Antrag mit 292 gegen 20 Stimmen angenommen.

Zu einer Vorlage der gewünschten Entwürfe in den Verhandlungen des Abgeordnetenhauses des Jahres 1875 ist es nicht gekommen.

---

27. Eulenburg, ebda. S. 150.

28. Lasker, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 172. Miquel, S. 141. Gneist S. 195.

29. Bethusy-Huc, ebda. S. 203 ff. V. Tiedemann, S. 202.

30. Reichensperger, ebda. S. 206.

31. ebda. S. 208.

## 2. Die Begründung der provinziellen Selbstverwaltung.

Der von Persius ausgearbeitete, vom König am 22. 1. 1875 genehmigte Entwurf der Provinzialordnung für Brandenburg<sup>32</sup>, Preußen, Pommern, Sachsen und Schlesien brachte gegen die Vorlage vom 22. Dezember 1873 eine grundlegende Umgestaltung des Abschnittes über den Provinzialausschuß<sup>33</sup>.

Wegen der Einführung der Bezirksausschüsse, die an Stelle der alten Bezirksregierungen als Beschlußbehörde neben die Regierungspräsidenten treten sollten, sollten die Provinzialausschüsse aus je 4 bis 6 Mitgliedern der verschiedenen Regierungsbezirke gebildet werden, die gleichzeitig in ihrem Bezirk den Bezirksausschuß darzustellen hatten.

Die Regierung hatte sich trotz der Wünsche nach einer vollständigen Umgestaltung der Bezirksregierungen und der Uebertragung ihrer Geschäfte an die Kreis- und Provinzialausschüsse für ihre Beibehaltung als Verwaltungsbezirke entschieden<sup>34</sup>. Der Geschäftskreis der Provinzialbehörden würde sonst zu groß werden. Die Aufhebung der Regierungsbezirke hätte auch die eben erst durch die Kreisordnung eingeführten Bezirksgerichte beseitigt, deren Beibehaltung notwendig schien, da dem Provinzialausschuß nicht wie dem Kreisausschuß die Verwaltungsgerichtbarkeit übertragen werden sollte<sup>35</sup>.

Während zur Kompetenz des Provinzialausschusses die Verwaltung aller kommunalen Angelegenheiten und die Mitwirkung bei Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung nach Maßgabe der Kreis-, Gemeinde-, Schul- und Wegeordnungen und anderer zukünftiger Gesetze gehören sollten, behielt die Regie-

---

32. Aus der Provinz Brandenburg wurde, wie es bereits in dem Entwurf des Jahres 1873 geplant war, die Stadt Berlin ausgeschieden. Wegen des Widerspruchs, den der von der Regierung 1875 eingebrachte Gesetzentwurf betr. die Bildung einer Provinz Berlin (Drcks. Nr. 19) bereits in der Generaldiskussion fand, beschloß die Kommission für die Reformgesetze, die für die Beratung des Gesetzes betr. Berlin um 7 Mann verstärkt worden war, in die Provinzialordnung für die östlichen Provinzen für Berlin Uebergangsbestimmungen aufzunehmen und die Lösung der Frage der Provinz Berlin vorläufig zu verschieben.

33. Drcks. Nr. 14. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875.

rung die Uebertragung von kommunalen Aufgaben an den Bezirksausschuß dem Provinzialausschuß vor.

Den Vorsitz in den Provinzial- und Bezirksausschüssen sollte je nachdem, ob die zu beratenden Gegenstände kommunalen Charakter oder den von allgemeinen Landesangelegenheiten hätten, zwischen dem Landtagsmarschall, bezw. dem vom Provinzialausschuß gewählten Vorsitzenden des Bezirksausschusses, und dem Oberpräsidenten, bezw. Regierungspräsidenten, wechseln. Der Landesdirektor, dem der Entwurf der Provinzialordnung des Jahres 1873 den Vorsitz im Provinzialausschuß hatte geben wollen, erhielt nur eine beratende Stimme. Der vorgeschlagene Wechsel im Vorsitz zeigt deutlich, daß gegenüber dem früheren Entwurf in dem neuen Gesetz eine stärkere Heranziehung der Organe der Selbstverwaltung zu staatlichen Aufgaben geplant war.

Eine Verbesserung für den Provinziallandtag selbst bedeutete die beabsichtigte Gewährung des Rechtes auf 2 jährigen periodischen Zusammentritt. Dagegen war das Besteuerungsrecht der zukünftigen Provinzialversammlung stärker beschnitten worden. Schon bei Beiträgen, die 25% des Gesamtaufkommens an direkten Staatssteuern überstiegen, sollte die ministerielle Genehmigung eingeholt werden müssen.

Der Entwurf der Provinzialordnung vom 22. Januar 1875 wurde bei der ersten Beratung im Abgeordnetenhaus am 9.—11. Februar von den Nationalliberalen freudig begrüßt<sup>36</sup>. Seit den Zeiten der Steinschen Gesetzgebung wäre kein „ähnlicher und kühner Schritt“ geschehen. Die Redner des Zentrums<sup>37</sup> und die der Fortschrittspartei<sup>38</sup> wünschten dagegen die Gewährung einer umfangreicheren Selbstverwaltung. Virchow erklärte offen, daß er in die Provinzen „möglichst viel hineinlegen“ wollte, um eine

---

34. Denkschrift betr. Reorganisation der allgemeinen Landesverwaltung des Preussischen Staates. Anlg. z. Drcks. Nr. 14 z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875.

35. Ueber die Begründung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Provinzen. Vgl. Meister a. a. O. S. 60 ff.

36. Miquel, Sten. Ber. Abg. H. 1875, S. 137. Lasker, S. 103.

37. Heeremann, ebda. S. 132.

38. Virchow, ebda. S. 146.

Grundlage für eine künftige Reorganisation des Deutschen Reichs zu gewinnen.

Während die Freikonservativen auch hinsichtlich der Wahl der Abgeordneten der Provinziallandtage mit dem Regierungsentwurf einverstanden waren<sup>39</sup>, hofften die Nationalliberalen<sup>40</sup>, wie bei den vorjährigen Verhandlungen, eine Möglichkeit zu finden, die städtischen Interessen besser zu berücksichtigen.

Eine sehr lebhafte Aussprache erregten in der Vorberatung des Entwurfs des Jahres 1875 die Bestimmungen über die Beibehaltung der Regierungspräsidenten und die Einführung der Bezirksausschüsse in das System der Selbstverwaltung.

Während die Alt- und Neukonservativen<sup>41</sup> für den Regierungsvorschlag eintraten, empfanden die Freikonservativen<sup>42</sup> und Liberalen<sup>43</sup> den Regierungspräsidenten als Fremdkörper in dem geplanten Aufbau der Selbstverwaltungsverbände. Man glaubte, die Geschäfte der Bezirksregierungen ganz an die Provinzialausschüsse übertragen zu können, die im Bedarfsfalle für bestimmte Aufgaben für einzelne Teile der Provinzen Mitglieder der Provinzialausschüsse als Sonderkommissionen einsetzen sollten.

Sehr umstritten waren die Bestimmungen über den Wechsel des Vorsitzes in den Bezirks- und Provinzialausschüssen. Der größte Teil der Nationalliberalen<sup>44</sup> und die Freikonservativen<sup>45</sup> wollten nach dem Vorbild der Kreisordnung dem Oberpräsidenten in allen Fällen den Vorsitz im Provinzialausschuß einräumen. Lasker<sup>46</sup> hielt diesen Vorschlag für ungeeignet, da in den höheren Instanzen der Selbstverwaltungsverbände der kommunale und staatliche Aufgabenkreis auseinandergehalten werden müßten. Um dem Provinzialverband eine „geziemliche Selbstständigkeit“ zu gewähren, wollte er den vom König bestätigten

---

39. v. Kardorff, ebda. S. 152 v. Wintzingerode, S. 153

40. Sybel, ebda. S. 178. Miquel, S. 139. Lasker, S. 162.

41. v. Köller, ebda. S. 135.

42. v. Kardorff, S. 151. v. Wintzingerode, S. 158.

43. Fortschrittler: Berger, ebda. S. 186., Virchow, S. 147 National-liberale: Lasker, S. 168., Miquel, S. 140., Sybel, S. 177., Gneist, S. 195.

44. Sten. Ber. Abg. H. 1875. Gneist, S. 196. Miquel, S. 138.

45. Wintzingerode, ebda. S. 158.

46. ebda. S. 162.

Landesdirektor oder den Landtagsmarschall als Vorsitzenden des Ausschusses anerkannt haben, da den Provinziallandtagen vorwiegend wirtschaftliche Aufgaben überwiesen würden. Von ähnlichen Gesichtspunkten geleitet wollte der Zentrumsabgeordnete v. Heeremann<sup>47</sup> dem Oberpräsidenten aber eine beratende Anteilnahme am Provinzialausschuß gewähren.

Zur näheren Vorbereitung wurde der Entwurf schließlich einer Kommission überwiesen<sup>48</sup>, die infolge der Erkrankung Laskers unter dem Vorsitz des Fortschrittlers Hänel „lange und schwere Verhandlungen Abend für Abend“ pflog<sup>49</sup>.

Wie die Kommission, die sich grundsätzlich mit der Wahl der Provinziallandtagsabgeordneten durch die Kreistage einverstanden erklärt hatte<sup>50</sup>, erkannte das Zentrum in der zweiten Beratung des Abgeordnetenhauses vom 8.-14. April 1875 den Kreis als geeigneten Wahlbezirk an, wollte aber die Wahl der Landtagsboten den 3 Wahlverbänden für den Kreistag überlassen<sup>51</sup>. Der Neukonservative v. Brauchitsch<sup>52</sup> bezeichnete, wie Schlüter bei der Vorberatung der Provinzialordnung<sup>53</sup>, diesen Vorschlag als einen Versuch, das alte ständische System in neuer Form wieder aufleben zu lassen.

Abgelehnt wurde der Regierungs- und Kommissionsvorschlag auch von den radikalen Mitgliedern der Fortschrittspartei<sup>54</sup>, die schon in der Kommission keine einheitliche Stellungnahme ihrer Vertreter hatte erreichen können<sup>55</sup>. Sie hätten keine Bedenken

---

47. ebda. S. 133.

48. Die Kommission setzte sich zusammen aus 9 Nationallib., 2 Freikons., 4 Fortschr., 5 Abgeord. des Zentrums u. 1 Neukonservativen.

49. Miquel an Lasker, Juni 1875. Heyderhoff-Wentzke a. a. O. Bd. 2, Nr. 164.

50. Bericht der Kommission v. 18. 3. 1875. Drcks. 170 z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875.

51. v. Heeremann, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1075. Ähnliche Wünsche äußerten 156 Petitionen von Städten, die von einer Wahl nach Interessenverbänden eine bessere Berücksichtigung ihrer Belange erwarteten.

52. Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1079.

53. Sten. Ber. Abg. H. 1873/4 S. 143.

54. Duncker, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1080 ff. Parisius, S. 1085 ff.

55. Miquel an Lasker Juni 1875. a. a. O.



gegen eine Wahl durch die Kreistage gehabt, wenn diese auf einer ihren Wünschen entsprechenden Landgemeindeordnung aufgebaut worden wären. Der Bildung von 3 Wahlverbänden für die Kreisversammlung hätten sie nur als ein geringeres Uebel zugestimmt, wollten aber die „Fehler der Kreisordnung“ nicht noch einmal wiederholen. Sie forderten deshalb das allgemeine indirekte Wahlrecht für die Provinziallandtage<sup>56</sup>.

Die gemäßigte Richtung der Fortschrittler<sup>57</sup> ging wie schon in der Kommission mit den Nationalliberalen<sup>58</sup>, den Freikonservativen<sup>59</sup> und den Neukonservativen zusammen<sup>60</sup>, die gleiche Wahlsysteme für die verschiedenen Kommunalverbände verlangten. Eine Loslösung der Repräsentation des größten Verbandes von den Interessen der untergeordneten Selbstverwaltungsorgane hielten sie für die Arbeit der Provinziallandtage nicht für segensreich.

Mit überwiegender Mehrheit wurde der der Regierungsvorlage entsprechende Antrag der Kommission angenommen.

Diese hatte zur besseren Berücksichtigung der Städte einen neuen Paragraphen angenommen, wonach die großen Landkreise 2, die kleinen 1, die großen Stadtkreise aber 3 und die kleineren 2 Abgeordnete wählen sollten.

Die Fortschrittler wünschten noch eine größere Vermehrung der städtischen Abgeordneten<sup>61</sup>. Ihr Vorschlag, für das Vertheilungsverhältnis der Abgeordneten zwischen Stadt- und Landkreisen die bei dem Aufbringen von Provinzialabgaben in Rechnung gestellten direkten Staatssteuern zu berücksichtigen, wurde zwar auch von den Nationalliberalen in vieler Hinsicht für gut gehalten<sup>62</sup>, aber schließlich doch bekämpft. Maßgebend für die

---

56. Drcks. Nr. 215. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875. Bd. 2,

57. Hänel, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1090.

58. Miquel, ebda. S. 1074.

59. Bethusy — Huc, ebua. S. 1083.

60. v. Brauchitsch, ebda. S. 1079.

61. Drcks. Nr. 206 z. d. Sten. Ber. 1875. Sten. Ber. Abg. H. 1875, Richter, S. 1103, Hänel, S. 1109.

Nach der Regierungsvorlage sollten neben 448 Vertretern der Landkreise 36 städtische Abgeordnete stehen, nach dem Kommissionsvorschlag 51, nach dem Antrag der Fortschrittler 83.

62. Sten. Ber. Abg. H. 1875. Miquel, S. 1110, Kieschke S. 1102.

Ablehnung war vor allem das Bedenken, daß auch der Regierungskommissar Persius äußerte<sup>63</sup>, daß die Landkreise bei einer solchen Vermehrung der städtischen Abgeordneten keine Vertreter der in ihnen gelegenen kleineren Städte wählen würden.

Ein bemerkenswerter Versuch der Fortschrittspartei<sup>64</sup> alle Staatsbeamten von der Wählbarkeit zum Provinziallandtag auszuschließen, wurde von allen anderen Parteien bekämpft<sup>65</sup>. Zugestimmt wurde nur dem Vorschlag, die Oberpräsidenten, Regierungs- und Vizepräsidenten, die Vorsteher der königlichen Polizeibehörden und die Landräte vom passiven Wahlrecht auszuschließen<sup>66</sup>.

In der Frage, über die Form der Beschlußfassung der Provinziallandtage ging das Plenum des Abgeordnetenhauses über die Beschlüsse seiner Kommission hinaus. In dieser waren gegen die für bestimmte Fälle geforderte Zweidrittelmehrheit Bedenken erhoben worden, weil es in der Hand einer kleinen Minorität läge, wichtige Beschlüsse zu verhindern. Sie hatte sie aber schließlich doch nur für die Veräußerung von Grundstücken beseitigt.

Die Freikonservativen wollten auch für jene Fälle, die die Zweidrittelmehrheit nach der Regierungsvorlage erforderten, wie die Nationalliberalen<sup>67</sup> die Beschlußfassung nach der einfachen Stimmenmehrheit setzen, aber ihre Ausführung von der königlichen Genehmigung abhängig machen<sup>68</sup>. Gegen das Zentrum<sup>69</sup> und die Konservativen<sup>70</sup> die in der Beibehaltung der Zweidrittelmehrheit eine „Korrektion der Selbstverwaltung“ sahen, wurde der Antrag des Nationalliberalen Hammachers, unter Ablehnung des einschränkenden der Freikonservativen, auf grund-

---

63. Ebda. S. 1105.

64. Antrag Richters und Virchows, Drcks. Nr. 206, z. d. Sten. Ber. d. Abg. H. 1875. Richter, S. 1114, Sten. Ber. Abg. H. 1875. Virchow, S. 1116.

65. v. Heeremann, S. 1118, ebda. (Zentr.) Tiedemann, S. 1117. (Freikons.) Miquel, S. 1119. (Nat. Lib.)

66. Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1159.

67. Rickert, S. 1135, ebda. Antrag Hammachers. Drcks. Nr. 222.

68. v. Kardorff, Sten. Ber. S. 1136. Antrag, Drcks. Nr. 202.

69. v. Heeremann, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1137.

70. v. Köller, ebda. S. 1136.

sätzliche Abstimmung nach einfacher Stimmenmehrheit angenommen.

Die von der Kommission vorgeschlagene Aufbringung der Provinzialabgaben durch Repartition auf die Kreise statt durch Besteuerung der einzelnen Provinzialangehörigen, wie es der Regierungsentwurf wollte, fand trotz verschiedener Einwände die Billigung des Plenums. Sie entspräche viel mehr der Auffassung der Provinzen als Verbände von Kreiskorporationen. Mit ihr könnte man auch die Forensen, die juristischen Personen und auch den Fiskus erfassen, die nach dem Regierungsvorschlag nicht besteuert werden sollten. Der Regierungskommissar Rhode<sup>71</sup> erklärte sich mit dieser Regelung der Steuerfrage einverstanden, da sie doch nur ein Provisorium sein würde. Es würde bald ein Gesetzentwurf über die Kommunalbesteuerung vorgelegt werden<sup>72</sup>.

Lebhafte Debatten verursachte auch die schon in den Verhandlungen des Jahres 1873/74 angeschnittene Frage der Teilung der Provinz Preußen. Die Kommission hatte sich mit einer Stimme Mehrheit den Gründen Hoenes, der einen Antrag auf Teilung eingebracht hatte<sup>73</sup>, angeschlossen.

Gegen einen Teil der Fortschrittler<sup>74</sup> und einige National-liberale<sup>75</sup>, die aus ostpreußischem Partikularismus heraus gegen eine Zerreißung jener Provinz sprachen, erklärte sich die überwiegende Mehrheit der letzteren Partei<sup>76</sup> und die der Freikonservativen<sup>77</sup> für die Teilung. Nach der neuen Provinzialordnung würde der ostpreußische Landtag aus 75 Ostpreußen und 56 Westpreußen bestehen, die letzteren also von vornherein in

---

71. ebda. S. 1216.

72. Es wurde eine Resolution angenommen, diesen dem nächsten Landtag vorzulegen. ebda. S. 1235.

73. Vgl. R. Hoenes Flugschrift, Ost- u. Westpreußen eine Provinz 1874. Die Argumente der Gegner wurden aus der Flugschrift Roeslers geschöpft, Ost- u. Westpreußen. 2. Aufl. 1875.

74. v. Saucken-Tarputschen, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1059.

75. Kieschke, ebda. S. 1047.

76. Miquel, ebda. S. 1065.

77. Bethusy-Huc, ebda. S. 1045. Ueber den Widerstand einiger Freikons. gegen d. Teilung. Vgl. Tiedemann, Sechs Jahre . . . a. a. O., S. 24.

der Minderheit sein. Die Gefahr der Polonisierung Westpreußens bestände nicht. Wenn die Deutschen es wollten, brauchte nicht ein Pole auf dem Provinziallandtag zu erscheinen, da sie auf allen Kreistagen die Majorität hätten. Vor allem fürchteten die Nationalliberalen und Freikonservativen, daß bei einem Zusammenbleiben Ost- und Westpreußens das Weiterbestehen des Amtes der Regierungspräsidenten mit entschieden würde. Graf Eulenburg hatte in der Kommission persönlich erklärt, daß die Regierung unter keinen Umständen auf die Regierungsbezirke verzichten könnte. Mit dem Neubau der Selbstverwaltung könnte unmöglich ohne Erschütterung des Staatslebens zugleich eine tiefgreifende Umgestaltung der Verwaltungsbehörden vorgenommen werden. Da der Minister des Innern im Abgeordnetenhaus versicherte, daß die von der Regierung gewünschte Ablehnung des Kommissionsantrages kein Verzicht auf eine zukünftige Teilung der Provinz bedeutete<sup>78</sup>, wurde das Zusammenbleiben der beiden Teile der Provinz Preußen in namentlicher Abstimmung mit 207 gegen 107 Stimmen gesichert<sup>79</sup>.

Die energische Erklärung Eulenburgs über den Standpunkt der Regierung in der Frage der Bezirke hatte die Kommission vor die Frage gestellt, ob sie das Zustandekommen der Provinzialordnung an die Beseitigung jener Verwaltungsbezirke knüpfen sollte. Sie beschloß, die endgültige Entscheidung bis zum Erlass des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung aufzuschieben, und nur vorläufig die Bezirksausschüsse unter dem Vorsitz der Regierungspräsidenten ins Leben zu rufen. Da sie diese Ausschüsse nur als Deputationen des Provinzialausschusses und den Regierungspräsidenten als Kommissar des Oberpräsidenten auffaßte, sollte der Provinzialausschuß nicht aus den Abgeordneten der Regierungsbezirke gebildet werden. Ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit zu einem dieser Verwaltungsbezirke sollten die Landtage die Mitglieder des Provinzialausschusses wählen, der frei aus seiner Mitte Bezirksausschüsse einrichten sollte.

---

78. Eulenburg, Sten. Ber. Abg. H. 1875, S. 1062.

79. Ost- und Westpreußen wurden selbständige Provinzen durch das Gesetz v. 19. 3. 1877.

Wegen der im Plenum des Abgeordnetenhauses wiederholten Erklärung Eulenburgs, daß die Regierung die Annahme der Provinzialordnung von der Beibehaltung der Regierungsbezirke abhängig machen würde, erklärte sich die Mehrheit der Nationalliberalen, die grundsätzlich gegen diese Verwaltungsbezirke waren, gegen den Antrag ihres Fraktionsgenossen Kieschke<sup>80</sup>, der von einer vorläufigen Regelung ein endgültiges Aufschieben befürchtete. Da auch die Freikonservativen die Frage der Regierungsbezirke vorläufig lieber unentschieden lassen als die Provinzialordnung gefährden wollten, wurde der Kommissionsvorschlag schließlich angenommen.

Der von der Regierung vorgeschlagene Wechsel des Vorsitzes in den Provinzial- und Bezirksausschüssen wurde von der Kommission abgelehnt. Sie wollte grundsätzlich nur einen Vorsitzenden für alle Aufgaben anerkennen. „Nur ausnahmsweise“ sollte für gewisse staatliche Aufgaben der Oberpräsident den Vorsitz im Provinzialausschuß übernehmen<sup>81</sup>. Im Bezirksausschuß dagegen sollte der Regierungspräsident vorläufig den alleinigen Vorsitz haben wegen der vorwiegend staatlichen Aufgaben dieses Organes.

Das Abgeordnetenhaus war mit dieser Regelung einverstanden, führte aber eine heftige Debatte über den Vorsitzenden des Provinzialausschusses. Die Kommission war gegen den Regierungsvorschlag, den Landtagsmarschall dafür zu nehmen, für freie Wahl aus der Mitte des Landtages eingetreten. Der Freikonservative Tiedemann hatte trotz des Widerspruches seiner Fraktion<sup>82</sup> dagegen einen Antrag eingebracht, der den Landesdirektor wegen seiner Geschäftskennntnis zum Vorsitzenden machen wollte<sup>83</sup>. Bethusy-Huc befürchtete von diesem Vorschlag eine zu überragende Stellung des Landesdirektors im Provinzialausschuß und trat, dem Regierungsentwurf entspre-

---

80. Drcks. Nr. 217. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875. Bd. 2.

81. Im einzelnen aufgezählt in § 53, 67, 68, des Kommissionsentwurfes. Drcks. 170. ebda.

82. Tiedemann, 6 Jahre . . . a. a. O. S. 24.

83. Drcks. Nr. 203. u. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875. Tiedemann, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1148.



chend, für den Vorsitz des Landtagsmarschalls<sup>84</sup> ein. Da die Nationalliberalen<sup>85</sup> und Fortschrittler<sup>86</sup> für den Kommissionsantrag eintraten, wurde schließlich die Wahl des Vorsitzenden des Provinzialausschusses aus der Mitte des Landtages von der Mehrheit des Abgeordnetenhauses angenommen.

Versuche von seiten des Zentrums<sup>87</sup> und des Fortschritts<sup>88</sup>, das königliche Bestätigungsrecht für den Landesdirektor zu streichen, scheiterten an der entschlossenen Ablehnung der Regierung, die wegen der Bedeutung dieses Beamten das Amt nicht der freien Wahl überlassen zu können glaubte<sup>89</sup>.

Die Frage der Kommunalstände, die eine Reihe von Angelegenheiten zu verwalten hatten, die nach den neuen Reformgesetzen dem Provinziallandtag zukommen sollten, wurde in der Kommission eingehend erörtert. Gegen die Absicht der Regierung, diese Stände bis zur Aufhebung oder Umbildung durch besondere Gesetze in Wirksamkeit zu erhalten, beschloß sie, daß die Kommunalstände bis zum 1. Januar 1878 die fraglichen Angelegenheiten an die neuen Provinzialvertretungen abgeben sollten. Ueber die weitere Zukunft dieser Stände sollte ein besonderes Gesetz folgen. Das Plenum des Abgeordnetenhauses schloß sich diesen Beschlüssen an.

Bei der dritten Beratung des Gesetzentwurfes am 17. April 1875 mußte Graf Eulenburg, der Minister des Innern, feststellen, daß eine größere Zahl von Abgeordneten gegen das Gesetz stimmen würde als er ursprünglich angenommen hatte<sup>90</sup>. 18 Fortschrittler unter v. Saucken-Tarputschen und Berger lehnten zusammen mit den Ultramontanen und Polen die Vorlage ab. 22 Fortschrittler unter Hänel stimmten wie die Nationalliberalen<sup>91</sup> Freikonservativen und Konservativen für den nach

---

84. Sten. Ber. S. 1151. ebda.

85. Miquel, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1152. Hammacher, ebda.

86. Richter, ebda. S. 1150.

87. v. Heeremann, ebda. S. 1201. Antrag. Drcks. Nr. 234.

88. Schlüter, ebda. S. 1203. Antrag. Drcks. Nr. 212.

89. Persius, ebda. S. 1204.

90. Ebda. S. 1313.

91. Der kleine Teil der Nationalliberalen, der die Vorlage ablehnte, bestand überwiegend aus Bürgermeistern kleinerer Städte, die in ihren

den Vorschlägen des Abgeordnetenhauses abgeänderten Entwurf der Provinzialordnung. Er wurde mit 240 gegen 103 Stimmen angenommen.

Wenn auch die Regierung manche Abänderungen angefochten hatte, war doch kein Beschluß gefaßt worden, den sie als gänzlich unannehmbar bezeichnet hatte. Es war daher zu erwarten, daß sie den Entwurf des Abgeordnetenhauses im Herrenhaus vertreten würde, wo anfänglich schlechte Aussichten für die Annahme des Gesetzes bestanden.

Im Herrenhaus war man grundsätzlich mit der Beseitigung der bisherigen Urwahlen für die Provinziallandtage zugunsten der Wahl durch die Kreistage einverstanden<sup>92</sup>.

Bedenken erhoben sich nur von konservativer Seite gegen die von dem anderen Hause geplante stärkere Berücksichtigung der städtischen Interessen. Trotz der Versuche einiger Liberaler<sup>93</sup>, die Sonderstellung der Städte mit ihrer stärkeren Belastung durch Provinzialsteuern zu rechtfertigen, stellte das Herrenhaus nach dem Vorschlag seiner Kommission unter ausdrücklicher Billigung des Ministers des Innern<sup>94</sup> die Regierungsvorlage wieder her. Jeder Kreis sollte prinzipiell nur 2 Abgeordnete wählen dürfen.

Wegen ihrer umfassenden Kenntnisse in der Gemeindeverwaltung wurden auch die Landräte, die das Abgeordnetenhaus von der Wählbarkeit zum Provinziallandtagsabgeordneten ausgeschlossen hatte, für „ganz besonderes geeignet“ gehalten, „um in die Bahnen der provinziellen Selbstverwaltung einzutreten“.

Gegen den Vorschlag seiner Kommission, die für gewisse Angelegenheiten die Zweidrittelmehrheit bei der Beschlußfassung fordern wollte<sup>95</sup>, nahm das Herrenhaus den von dem Minister des Innern gebilligten<sup>96</sup> Antrag des Liberalen Hobrecht an, der wegen

---

Landkreisen majorisiert zu werden fürchteten. Miquel an Lasker,, Juni 1875, Heyderhoff-Wentzke, Bd. 2, Nr. 164.

92. Kommissionsbericht. Drcks. Nr. 99. z. d. Sten. Ber. H. H. 1875. Bd. 2.

93. Bredt, Sten. Ber. H. H. S. 499. Forckenbeck, ebda. 477.

94. Vgl. dazu Meister a. a. O. S. 36. Philippson, a. a. O. S. 264.

94. Eulenburg, Sten. Ber. H. H. 1875. S. 450.

95. 1. Bei einer neuen Belastung des Provinzialverbandes ohne ge-

des genügenden Schutzes der Interessen der Provinzialangehörigen in dem Gesetzentwurf, wie das Abgeordnetenhaus, die einfache Stimmenmehrheit für alle Beschlüsse forderte<sup>97</sup>.

In der Frage der Aufbringung der Provinzialabgaben schloß sich das Herrenhaus trotz einiger Bedenken des Regierungskommissares Rhode<sup>98</sup> und des Finanzministers Camphausen<sup>99</sup> der vom Abgeordnetenhaus vorgeschlagenen Kontingierung der Abgaben auf die Kreise an. Die konservative Mehrheit nahm aber in namentlicher Abstimmung im Gegensatz zu den Beschlüssen des anderen Hauses die von der Kommission vorgeschlagene Befreiung der Hälfte der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer bei der Berechnung der Steuerkontingente an. Vergebens versuchten die Liberalen diese Bestimmung als eine ungerechtfertigte Benachteiligung der städtischen Interessen zu bekämpfen<sup>100</sup>.

In der Frage der Kommunalstände war man mit der vom Abgeordnetenhaus vorgeschlagenen Regelung einverstanden.

Von der größten Bedeutung für den zukünftigen Aufbau der Selbstverwaltungsorgane waren die von der Kommission des Herrenhauses beabsichtigten Aenderungen der Provinzialordnung über den Provinzialausschuß<sup>101</sup>, den das andere Haus nach dem Vorbild des Kreisausschusses zum Mittelpunkt der Verwaltung der kommunalen und der allgemeinen staatlichen Angelegenheiten hatte machen wollen. Man wollte die durch den geplanten Wechsel des Vorsitzenden entstehenden Streitigkeiten und Unsicherheiten von vornherein vermeiden. Der Provinzialausschuß, zu dessen Mitgliedern auch der Landesdirektor wegen seiner Sachkenntnis gehören sollte, sollte deshalb unter dem Vorsitz des Landtagsmarschalls nur die kommunalen

---

setzliche Verpflichtungen. 2. Bei Veräußerung von Grundstücken und Immobilienrechten, bei der Verwendung v. Kapitalvermögen.

96. Eulenburg, Sten. Ber. H. H. 1875. S. 456.

97. Sten. Ber. H. H. 1875. S. 456.

98. Kommissionsbericht Nr. 99 z. d. Sten. Ber. H. H. 1875. Rhode, Sten. Ber. H. H. 1875. S. 487.

99. Ebda. S. 493.

100. Bredt, ebda. S. 483. Becker, ebda. S. 484.

101. Ueber nähere Einzelheiten dieser Frage vgl. Meister a. a. O. S. 48 ff.

Aufgaben zu erledigen haben. Für die staatlichen Angelegenheiten sollte ein unter dem Vorsitz des Oberpräsidenten aus zwei von dem Minister ernannten Beamten und vier vom Provinziallandtag aus seiner Mitte gewählten Laien bestehender Provinzialrat gebildet werden.

An die Stelle der Bezirksausschüsse sollten nach dem Vorbild des Provinzialrates Bezirksräte treten, da die Bezirksausschüsse nach dem Entwurf der Provinzialordnung hauptsächlich staatliche Aufgaben zu erledigen haben sollten.

Diese Vorschläge, die von Eulenburg, dem Minister des Innern, als eine glückliche Lösung begrüßt wurden<sup>102</sup>, wurden von den Liberalen, besonders von Forckenbeck<sup>103</sup>, auf das heftigste als eine Stärkung der ländlichen Elemente auf Kosten der städtischen Interessen bekämpft. Dem Provinzialrat sollte das Aufsichtsrecht über die Städte zustehen. Die konservative Mehrheit, die in dieser Frage auf die Unterstützung der Regierung rechnen konnte, hatte einen vollen Erfolg.

Die Mehrheit der Nationalliberalen im Abgeordnetenhaus war „von vornherein geneigt zu paktieren“<sup>104</sup>. Der rechte, ausschlaggebende Flügel dieser Partei sah in dem Vorschlag des Herrenhauses einen Vorzug gegenüber dem Abgeordnetenhausentwurf, wenn das Laienelement in dem Provinzialrat stärker berücksichtigt werden würde<sup>105</sup>.

Die Fortschrittler, vor allem die Rheinländer und die Ostpreußen, fielen trotz aller Bemühungen Hänel's<sup>106</sup> fast ganz ab<sup>107</sup>. Die Neu- und Freikonservativen gingen mit den Nationalliberalen zusammen. Der von diesen Parteien gestützte Antrag Miquel's<sup>108</sup>, der lange mit der Regierung über einen Kompromiß verhandelt hatte<sup>109</sup>, sollte das Laienelement im Provinzialrat verstärken.

---

102. In der Generaldiskussion am 28. 5. 1875. Sten. Ber. H. H. S. 416.

103. Ebda. S. 460, 476.

104. Miquel an Lasker, Juni 1875. Heyderhoff-Wentzke, Bd. 2. Nr. 164. Schultheß a. a. O. 1875. S. 136.

105. Miquel, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 2078. Rickert, S. 2072.

106. Ebda. S. 2056.

107. Richter, ebda. S. 2064. Vgl. auch Anm. 104.

108. Ein ähnlicher Antrag war bereits von Hobrecht im Herrenhaus gestellt worden. Vgl. Meister a. a. O. S. 50.

109. Philippson, a. a. O. S. 266.

Neben den Oberpräsidenten als Vorsitzenden sollte nur ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter treten und das Laienelement durch 5 Mitglieder des Provinziallandtages vertreten werden. Dieser Vorschlag wurde trotz des Widerstandes der Fortschrittler<sup>110</sup> und des Zentrums<sup>111</sup> unter Zustimmung der Regierung mit großer Mehrheit angenommen. Um die Provinzialordnung nicht zu gefährden, billigten die Nationalliberalen und Freikonservativen trotz ihrer grundsätzlichen Ablehnung der Beibehaltung der Regierungsbezirke auch den Bezirksrat.

Abgesehen von der vom Herrenhaus beabsichtigten Befreiung der Hälfte der Grund- und Gebäudesteuer bei der Berechnung der Steuerkontingente für die Kreise, die es wieder beseitigte<sup>112</sup>, nahm das Abgeordnetenhaus im übrigen alle anderen Beschlüsse des anderen Hauses an. Gegen die Klerikalen, die das Dreigruppensystem für die Wahl der Landtagsabgeordneten verlangten, gegen die Fortschrittspartei und die Polen wurde das Gesetz bei der letzten Beratung im Abgeordnetenhaus am 8. Juni 1875 mit 213 gegen 148 Stimmen angenommen.

Forckenbeck, der seinen ganzen Einfluß in der nationalliberalen Partei aufgeboten hatte, um den von Miquel vorgeschlagenen Kompromiß in der Frage des Provinzialrats zum Scheitern zu bringen<sup>113</sup>, war über die Annahme des Entwurfes, von dem er eine große Benachteiligung der ständischen Interessen befürchtete, in großer Aufregung. Nur mit großer Mühe gelang es, ihn davon abzubringen, im Herrenhaus gegen die von seinen Parteigenossen gebilligte Vorlage sprechen zu wollen.

Da er bei der entscheidenden Beratung im Herrenhaus fernblieb, wurden die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses ohne weitere Diskussion von einer erheblichen Mehrheit des Herrenhauses angenommen.

Da auch die von den Regierungsvertretern oft angegriffene Kontingierung der Provinzialabgaben auf die Kreise vom Staatsministerium wegen des „bald“ bevorstehenden Gesetzes über

---

110. Richter, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 2064.

111. Windhorst, ebda. S. 2077.

112. Auf Antrag Miquels, Drcks. Nr. 407. ad. 8. z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875.

113. Philippsen a. a. O. S. 266 ff. Oncken, Ben. Bd. 2. S. 282



die Kommunalbesteuerung als ein Provisorium gebilligt wurde<sup>114</sup>, fand der Entwurf der Provinzialordnung die Genehmigung des Königs<sup>115</sup>.

Der Umfang der Tätigkeit und die Bedeutung der durch die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 geschaffenen Organe der neuen provinziellen Selbstverwaltung wurden durch das ebenfalls in der Session des Jahres 1875 behandelte, vom König am 8. Juli 1875 genehmigte Dotationsgesetz näher bestimmt.

### 3. Das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875.

Die grundsätzliche Frage, ob und in welcher Form die Dotation gewährt werden sollte, war bereits bei den Beratungen über das Dotationsgesetz vom 30. April 1873 erledigt worden. Es handelte sich bei dem Ausarbeiten des neuen Gesetzes vornehmlich um die Frage, welche Etatpositionen den Provinzen zur Selbstverwaltung überwiesen werden könnten<sup>116</sup>.

Die kommissarischen Verhandlungen zwischen den verschiedenen Ministerien über den von Persius auf Grund von Berichten der Provinzialbehörden ausgearbeiteten Entwurf erstreckten sich über 1 Jahr. In fast allen Punkten wurde eine Einigung erzielt. Nur die Ueberweisung eines Landesmeliorationsfonds von 250 000 Tlr. wurde von den Kommissaren des landwirtschaftlichen Ministers bekämpft. Große Meliorationen könnten besser von einer Zentralstelle aus in Angriff genommen werden. Da Friedenthal, der Landwirtschaftsminister, in der Staatsministerialsitzung vom 23. Januar 1875 an der Ablehnung der Ueberweisung dieses Fonds festhielt, im übrigen aber alle Bestimmungen die allgemeine Zustimmung fanden, wurde

---

114. Votum des Staatsministeriums f. S. M. 20. Juni 1875.

115. Auf allerhöchste Bestimmung wurde die Provinzialverordnung auf den 29. Juni 1875 datiert, dem Geburtstag des Ministers des Innern. Randbemerkung zum Votum . . . siehe Anm. 114.

116. Die Regierung hatte ursprünglich beabsichtigt, Schleswig-Holstein einen besonderen Provinzialfonds zu gewähren. Von der Zusage an den Provinziallandtag vom 3. 10. 1868 wurde aber abgesehen, als man den Plan faßte, die Dotation für alle Provinzen in einen Entwurf zusammenzufassen.

der vom König genehmigte Entwurf am 1. Februar 1875 dem Preussischen Landtag vorgelegt.

Nach der Ansicht des Regierungsrates Persius würde die Provinzialordnung für das Rheinland, für Westfalen und Posen erst in 2—3 Jahren nach dem Inkrafttreten der für die östlichen Provinzen durchgeführt werden können<sup>117</sup>. Um in jenen Provinzen nicht das Gefühl der Zurücksetzung entstehen zu lassen, hatte sich die Regierung entschlossen, die Dotation allen Provinzen von demselben Zeitpunkt an zu gewähren<sup>118</sup>. Sie hielt die im Rheinland und Westfalen bestehenden Organe der ständischen Selbstverwaltung für die Verwaltung der zu überweisen den Gelder vorläufig für geeignet und wollte deshalb in Posen eine ähnliche Einrichtung schaffen.

Zu dem bereits durch das Gesetz vom 30. April 1873 gewährten, aber noch nicht verteilten Provinzialfonds von 6 000 000 M.<sup>119/120</sup> wurden den noch nicht ausgestatteten Provinzen Etatpositionen im Werte von 7 440 000 M. überwiesen. Diese Gelder sollten nach dem in dem Gesetz vom 30. April 1873 festgestellten Maßstab verteilt werden, der die Flächengröße und die Bevölkerungszahl berücksichtigt.

Nach dem Vorbild des hannoverschen Dotationsgesetzes vom 7. März 1868 übernahmen die Provinzen dafür die Bestreitung der Kosten des Provinziallandtages und der Provinzialverwaltung, die Fürsorge für den Neubau von chaussierten Wegen, die Beförderung von Landesmeliorationen, die Bestreitung der Kosten des Landarmen- und Korrigendenwesens, die Gewährung von Beihilfen und Unterstützungen an Waisenhäuser, Irrenanstalten und ähnliche allgemein nützliche Institute und andere im Wege der Gesetzgebung festzustellende Aufgaben.

Die Beihilfen für die Durchführung der Kreisordnung sollten aus dem Kreisfonds gedeckt werden, der 1873 von dem Provinzialfonds abgetrennt und für die Provinzen, die

---

117. Handschriftlicher Entwurf der Motive zum Dotationsgesetz.

118. Motive zu den Drcks. Nr. 28, z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875.

119. Und den daraus erwachsenen Zinsen.

120. Seit dem 1. 1. 1875 wurde auch für die Kommunalverbände die Markrechnung durchgeführt.

noch keine neue Kreisordnung erhalten hatten, zinsbar angelegt worden war und nun auch mit überwiesen wurde.

Erhöht wurde diese Dotation durch die Uebereignung einer Reihe von Nebenfonds des Ministeriums des Innern, die auch besser von den Provinziallandtagen verwaltet werden konnten<sup>121</sup>.

Die Ueberweisung der Provinzialhilfsskassen, die 1868/69 an dem Widerstand des Abgeordnetenhauses gescheitert war, brachte den Provinzen keine Vermehrung der Dotation. Die Zinsen dieser Kapitalien, über die die provinziellen Selbstverwaltungsorgane die freie Verfügung erhielten, sollten bei der Verteilung der bewilligten Gesamtsumme von 13 500 000 M. angerechnet werden.

Von entscheidender Bedeutung für die zukünftige Tätigkeit der Provinziallandtage war der über das Dotationsgesetz von 1873 hinausgehende Entschluß, allen Provinzen auch die technische Bauleitung, die Unterhaltung und Verwaltung der Chausseen zu übertragen, die in das Eigentum jener Verbände übergehen sollten. Der Staat, der sich nur die landespolizeilichen Befugnisse auf den Chausseen vorbehielt, stellte den Landtagen für diesen erweiterten Aufgabenkreis noch eine Rente von 15 000 000 M. zur Verfügung. Als Verteilungsmaßstab sollte die Zahl der vorhandenen Chausseemeilen (am 1. Januar 1875) genommen werden.

Die Nationalliberalen<sup>122</sup>, die Fortschrittler<sup>123</sup> und die Freikonservativen<sup>124</sup> erklärten in der Generaldiskussion am 12. Februar 1875 die gewährte Dotation für den Aufgabenkreis der Provinzialorgane für zu gering. Die Kosten für die Unterhaltung der Chausseen würde von Jahr zu Jahr wachsen, der Neubau immer teurer werden. Der Handelsminister Achenbach betonte, daß es der Regierung nur auf das „Prinzip der Selbstverwaltung“ ankomme, nicht auf Geschäfte<sup>125</sup>. Die Provinzen sollten aus eigener Kraft Wege und Mittel finden, die steigenden Bedürf-

---

121. Z. B. die Fürsorge für das königliche Hospital in Königsberg.

122. Rickert, Sten. Ber. des Abg. H. 1875. S. 230 ff.

123. v. Saucken-Tarputschen ebda. S. 234.

124. v. Stengel, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 233.

125. Ebda. S. 237.

nisse zu decken. Die Regierung wollte nur die Fundamente legen, auf denen sich die Selbstverwaltung selbständig weiterzuentwickeln hätte. Camphausen, der Finanzminister, sagte schließlich aber doch eine Erhöhung der Dotation zu, falls die nähere Untersuchung erweise, daß die Gelder von vornherein nicht reichten. Die Provinzen sollten die Selbstverwaltung nicht mit Schulden beginnen<sup>126</sup>.

Wegen des finanziellen Charakters wurde die Vorlage zur näheren Vorberatung nicht an die Kommission für die Provinzialordnung überwiesen, sondern an eine neue, unter dem Vorsitz des Nationalliberalen Bendas eingesetzte von 21 Mann<sup>127</sup>.

In der Kommission wurde bedauert, daß „im großen und ganzen nur in das Gebiet der materiellen Interessen fallende Angelegenheiten“ den Provinzen überwiesen würden<sup>128</sup>. Die Reform würde lebenskräftiger werden, wenn auch z. B. einige Zweige des Volksschulwesens den Provinzen zur Selbstverwaltung überlassen würden. Ein Vertreter der Staatsregierung erklärte, daß später eine Erweiterung des Geschäftskreises der Provinzialorgane möglich wäre, wenn die Grundlagen sich eingelebt und bewährt hätten.

Trotz der Versicherungen des Amtshauptmanns Schulz, des Vertreters des Handelsministers, daß sich die zu übernehmenden Staatschausseen in einem völlig normalen Zustand befänden, befürchtete die Kommission fast einmütig, daß große Reparaturen notwendig sein würden, und verlangte die Erhöhung der Dotation um 4 000 000 M. Die Ansichten gingen nur über den Verteilungsmaßstab für die 15 000 000 M. für den Chausseebau und die noch zu gewährenden 4 000 000 M. auseinander. Sie wurden durch die verschiedenen Interessen der östlichen und westlichen Provinzen bestimmt. Man beschloß schließlich, für die 15 000 000 M. den von der Regierung vorgeschlagenen Maßstab beizubehalten, und für die erbetene Erhöhung dieser Summe

---

126. Camphausen, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 240.

127. 9 Nationalliberale, 4 Fortschrittler, 2 Freikonservative, 1 Neukons., 4 Zentrumsabg. und 1 Pole.

128. Ber. d. Kommission v. 11. 3. 1875. Drcks. Nr. 144. Z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875.

einen neuen Verteilungsschlüssel zu nehmen, der das Veranlagungssoll an direkten Staatssteuern berücksichtigte<sup>129</sup>.

Das Staatsministerium wollte die Erhöhung der Dotation zugestehen, aber auch für die 4 000 000 M. als Maßstab die Flächengröße und die Bevölkerungszahl fordern. Der Kommissionsvorschlag wäre eine ungebührliche Bevorzugung der Stadt Berlin und der westlichen Provinzen<sup>130</sup>.

In der zweiten Beratung des Gesetzentwurfes im Abgeordnetenhaus am 20. April 1875, in der Camphausen die Erhöhung der Rente mitteilte, versuchten noch einmal fortschrittliche Vertreter der westlichen Provinzen, wie in der Kommission, die Form der geplanten Dotation zu bekämpfen, sahen aber von vornherein ein, daß sie mit ihrer Ansicht nicht durchdringen würden<sup>131</sup>. Sie verlangten statt der jährlichen Rente eine Zentralisation der Steuerquellen. Sie allein könnte die Nachteile, die den westlichen Provinzen aus dem von der Regierung vorgeschlagenen „Staatlichen Kommunismus“ erwachsen würden, beseitigen. Der Zentrumsabgeordnete Roeckerath<sup>132</sup> schlug vor, das Gesamtaufkommen an Staatssteuern bei der Berechnung des Anteils der einzelnen Provinzen an der Dotation wenigstens zu einem Drittel zu berücksichtigen.

Aus ostpreußischem Partikularismus, wie Miquel nachzuweisen versuchte<sup>133</sup>, wollte der Fortschrittler v. Saucken-Tarputschen<sup>134</sup> nur für eine Rente im Rahmen des Dotationsgesetzes vom 30. April 1873 eintreten. Der Chausseeunterstützungs- und Neubaufonds von 15 000 000 M. (und die von der Regierung gewährte Erhöhung von 4 000 000 M.) sollte bei der Zentralstelle bleiben und wie bisher nur nach dem Bedürfnis die Gelder an die einzelnen Provinzen verteilen.

---

129. Für den Landeskommunalverband Hohenzollern sollte der doppelte Betrag des Veranlagungssolls in Ansatz gebracht werden, da der größte Teil des (dem Fürsten gehörenden) Grundbesitzes steuerfrei war.

130. Sitzungen am 11. u. 17. 3. 1875.

131. Richter, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1366.

132. Ebda. S. 1375.

133. Ebda. S. 1368.

134. Ebda. S. 1367.



Die Nationalliberalen<sup>135</sup> lehnten eine solche aus provinziellem Egoismus erstrebte Beschränkung der Selbstverwaltung ab und bekämpften die von Vertretern der westlichen Provinzen geplante Berücksichtigung bzw. Dezentralisation der Staatssteuern. Ein solcher Verteilungsmaßstab würde den Sinn für das Gemeinwesen zerstören. Den Wünschen der Regierung entsprechend, forderte Miquel gegen den Vorschlag der Kommission auch für die 4 000 000 M. die Verteilung nach dem Maßstab von „Land und Leuten.“ Dieser brächte gewiß den östlichen Provinzen mehr Vorteile als den westlichen. Die Interessen des Staates wären aber denn am besten gewahrt, wenn da geholfen würde, wo dem größten Bedürfnis die geringste Leistungsfähigkeit gegenüberstände. Unter Zustimmung der Konservativen<sup>136</sup> wurde sein Vorschlag angenommen.

Ein Antrag Richters<sup>137</sup>, der, ähnlich wie ein in der Kommission mit 5 Stimmen Mehrheit abgelehnter, die Verwaltung der Gelder für die noch nicht mit einer neuen Provinzialordnung begabten Teile des Staates vorläufig noch der Generalstaatskasse vorbehalten wollte, sollte einen Druck auf die Regierung ausüben, möglichst bald die Entwürfe für eine Kreis- und Provinzialordnung für den Westen vorzulegen. Bei einer sofortigen Verteilung würde die Regierung annehmen können, daß dem Rheinland und Westfalen die alte Vertretung gut genug schiene<sup>138</sup>. Der Regierungskommissar Persius erklärte wie in der Kommission, daß es eines solchen Druckes nicht bedürfte, und daß offensichtliche Mängel der vorhandenen ständischen Organe in jenen Provinzen vorläufig durch die Geschäftsordnung beseitigt werden könnten<sup>139</sup>. Der Antrag Richters wurde abgelehnt. Nach dem vom Abgeordnetenhaus gegen einen großen Teil der Fortschrittler und das Zentrum am 24. April 1875 angenommenen Entwurf fielen auf die einzelnen Provinzen von

---

135. Miquel, ebda. S. 1369. Antrag Miquels. Drcks. Nr. 257 z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875.

136. v. Wedell-Malchow, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 1377.

137. Drcks. Nr. 253, z. d. Sten. Ber. Abg. H. 1875. Richter, Sten. Ber. S. 1417.

138. Reder, ebda. S. 1417.

139. Ebda. S. 1419.

der Dotation, die als Ganzes 28 855 499 M. an Kapital und 39 516 029 M. an Jahresrente betrug<sup>140</sup>:

Provinz:	Kapital:	Jahresrente:
Preußen	3 795 857	5 400 734
Brandenburg	2 343 086	3 383 655
Pommern	3 271 861	2 418 196
Posen	2 982 682	2 094 035
Schlesien	3 412 187	4 739 835
Sachsen	2 006 159	3 470 549
Schlesw.-Holstein	1 450 208	2 049 182
Westfalen	2 793 523	3 233 228
Rheinprovinz	4 746 532	4 292 740
Berlin	368 332	492 001
Frankf. a. M.	71 928	167 224
Hohenzoll.-Lande	95 012	185 691
Hannover	910 264	4 108 259
Reg.-bez. Kassel	292 394	2 280 892
Reg.bez. Wiesbaden	315 501	1 199 807

In der Kommission des Herrenhauses<sup>141</sup> befürchtete man, daß der vom Abgeordnetenhaus nach dem Regierungsvorschlag angenommene Verteilungsmaßstab der Meilenlänge für den Chausseeneubaufonds die Benachteiligung der östlichen Provinzen für alle Zeiten vertiefen würde. Trotz des Widerspruchs des Regierungskommissars beschloß sie, diesen Fonds und die gewährte Erhöhung (4 000 000 M.) zur Hälfte nach der Länge der vorhandenen Staatschausseen und den in den einzelnen Regierungsbezirken zur Unterhaltung bisher gebrauchten Kosten, zur anderen Hälfte nach dem Maßstab von „Land und Leuten“ zu verteilen. Sie hoffte, daß damit auch der Osten die Möglichkeit gewinnen würde, sich ein ebenso dichtes Chausseenetzt zu schaffen, wie es der Westen bereits hatte.

Die einmütige Forderung der Kommission, auch noch die bisherigen staatlichen Chausseewärter- und Einnahmerhäuser den

140. Nach d. Drcks, Nr. 102, z. d. Sten. Ber. H. H. 1875.

141. Ber. d. Kommission v. 21. 5. 1875. Drcks, Nr. 102, z. d. Sten, Ber. H. H.

Provinzen zu überlassen, hatte an sich keine große Bedeutung, stellte aber doch noch eine von der Regierung nicht geplante Erhöhung der Dotation dar<sup>142</sup>.

Während das Staatsministerium auf Vorschlag des Finanzministers gegen den Handelsminister nur eine beschränkte Ueberlassung der Chausseehäuser gewähren wollte, lehnte es prinzipiell den von der Kommission vorgeschlagenen Verteilungsmaßstab für den Chausseefonds ab. Er würde in ungerechtfertigter Weise die östlichen Provinzen bevorzugen<sup>143</sup>.

Gegen die Liberalen<sup>144</sup>, die den Kommissionsvorschlag hinsichtlich der Chausseegelder als eine „haarsträubende Benachteiligung“ der westlichen Provinzen bezeichneten, hätten es Konservative wie Kleist-Retzow<sup>145</sup> am liebsten gesehen, wenn für die Gesamtdotation nur der Maßstab „von Land und Leuten“ genommen worden wäre. Da ein solcher Wunsch keine Aussicht auf Annahme hatte, trat Kleist-Retzow für den Antrag des Grafen Stolberg<sup>146</sup> ein, der in beschränkterem Umfange auch eine bessere Berücksichtigung der Interessen des Ostens erstrebte<sup>147</sup>. Von der gewährten Erhöhung des Chausseefonds sollte für Preußen, Pommern, Schlesien, Sachsen, Brandenburg und Berlin eine Million abgetrennt werden und die übrigen 3 000 000 M. an alle Provinzialvertretungen nach dem Maßstab von „Land und Leuten“ verteilt werden<sup>148</sup>.

Die Absichten des Herrenhauses, einen Teil der Monarchie zu bevorzugen, wurden von dem Handelsminister Achenbach auf das heftigste bekämpft. „Ich glaube, daß, wenn ein derartiger Beschluß die Annahme in diesem Hohen Hause finden würde, ganz sicherlich im anderen Hause . . . die ent-

---

142. Etwa 1 050 000 — 1 200 000 M.

143. Sitzung am 23. 5. u. 31. 5. 1875.

144. Bredt, Sten. Ber. H. H. 1875. S. 507. Brüning, ebda. S. 507.

145. Sten. Ber. H. H. 1875. S. 506. S. 555 ff.

146. Drcks. Nr. 128. z. d. Sten. Ber. H. H. 1875.

147. Ein Antrag des Freiherrn v. Mirbach wollte für die östlichen Provinzen die Gesamtdotation noch um 1 000 000 M. erhöhen. ebda. S. 533.

148. Danach hätten die östlichen Provinzen 448 753 M. mehr erhalten als nach dem Vorschlag des Abgeordnetenhauses. Nach dem Vorschlag der Herrenhauskommission wären es 1 102 080 M. gewesen.

gegengesetzte, von der Regierung nur mit Schwierigkeit niedergehaltene Bestrebung zu Ungunsten des Ostens sich geltend machen dürfte“<sup>149</sup>.

Infolge dieser Erklärung wurde der Antrag des Grafen Stolberg mit 5 Stimmen Mehrheit in namentlicher Abstimmung abgelehnt und die Vorlage des Abgeordnetenhauses im wesentlichen angenommen, die nach nochmaliger Beratung im Abgeordnetenhaus<sup>150</sup> am 12. Juni 1875 vom Herrenhaus mit großer Mehrheit endgültig gebilligt wurde<sup>151</sup>.

---

149. Sten. Ber. H. H. 1875. S. 538.

150. 8. Juni 1875, Sten. Ber. Abg. H. 1875. S. 2103.

151. Sie wurde Gesetz a. 8. Juli 1875.

## Schluß.

### **Ergebnisse. Die Weiterentwicklung der provinziellen Selbstverwaltung.**

Mit der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 wurden in Brandenburg, Pommern, Preußen, Sachsen und Schlesien die ständisch zusammengesetzten Provinziallandtage beseitigt, die nur beratende Befugnisse gehabt hatten. An ihre Stelle traten von den — auf eine den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen entsprechenden Stimmverteilung aufgebauten — Kreistagen gewählte Vertretungen der Provinzen, denen durch das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 eine Reihe wichtiger kommunaler Angelegenheiten, unter denen die Unterhaltung und der Neubau von Chausseen an erster Stelle standen, zur selbständigen Verwaltung überwiesen wurden. Die Ausgaben für diese Aufgaben sollten aus dem Vermögen der Provinzialverbände und den ihnen jährlich vom Staat überwiesenen Mitteln bestritten werden. Für den Fall, daß diese Einnahmen nicht reichten, besaßen die Landtage ein beschränktes Besteuerungsrecht.

Für die Verwaltung der ihnen übertragenen Angelegenheiten mußten die Provinzialversammlungen, die oft nur alle 2 Jahre zusammenkamen, Provinzialausschüsse bestellen, die aus einem Vorsitzenden und 7—13 von den Landtagen gewählten Mitgliedern bestehen sollten. Der Vorsitzende bedurfte ebenso wenig wie die Mitglieder des Provinzialausschusses der Bestätigung des Königs.

Die Hauptaufgaben der Provinzialausschüsse bestanden in der Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Landtage, soweit damit nicht besondere Beamte oder Kommissionen beauftragt waren, in der Verwaltung des Vermögens und der Anstalten der Provinzialverbände und des Haushaltetats, in der Ernennung und Beaufsichtigung der Provinzialbeamten, soweit diese nicht den Landtagen vorbehalten waren.



Die Provinzialausschüsse waren im Gegensatz zu den Kreis-  
ausschüssen rein kommunale Organe. Eine indirekte Mitwir-  
kung an allgemeinen Staatsaufgaben hatten sie durch das Recht,  
die Laienmitglieder der durch die Provinzialordnung geschaffenen  
Provinzialräte und Bezirksausschüsse für die den Provinzen  
überwiesenen Angelegenheiten der Landesverwaltung zu wählen.

Den Provinzialausschüssen gehörte auch, abgesehen von  
dem Hannoverschen, der Landesdirektor an oder, wie er in  
den meisten Provinzen genannt wurde, der Landeshauptmann.  
Er durfte allerdings nicht zum Vorsitzenden gewählt werden,  
weil er grundsätzlich unter der Kontrolle der Ausschüsse stehen  
sollte. Die Landesdirektoren hätten sonst wegen ihrer Ver-  
trautheit mit den Geschäften einen zu großen Einfluß auf die  
Ausschüsse bekommen. Ihre Aufgaben bestanden in der Führung  
der laufenden Geschäfte der provinziellen Selbstverwaltung, in  
der Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Provinzial-  
ausschüsse. Sie waren die Dienstvorgesetzten aller Provinzial-  
beamten und nach außen die Vertreter der Provinzialverbände.

Die starke bürokratische Stellung der Landesdirektoren war  
nur in Hannover infolge des dort eingerichteten kollegialen  
Landesdirektoriums durchbrochen. In jenem Teile des preußi-  
schen Staates standen neben dem obersten Beamten der Selbst-  
verwaltung noch 2 Schatzräte, die einen Teil der Geschäfte  
führten.

Der hannoversche Landesdirektor bedurfte, wie die der  
übrigen Provinzen (die im allgemeinen 6—12 Jahre gewählt  
wurden) im Gegensatz zu den Schatzräten und den übrigen  
Beamten der Selbstverwaltung der Bestätigung des Königs.

Der Umfang der Geschäfte, die Entfernungen in den Pro-  
vinzen und vor allem der Mangel an geeigneten Kräften hatten  
es in Preußen unmöglich gemacht, die Selbstverwaltung nach  
englischen Muster mit ehrenamtlich Tätigen zu begründen, wie  
sie Gneist gefordert hatte.

In den Jahren von 1884—1888 fand die von allen Parteien  
geforderte Ausdehnung der Selbstverwaltung auf die anderen  
Provinzen statt, deren Provinzialordnungen der vom 29. Juni

1875 in ihren Grundzügen vollkommen entsprachen<sup>1</sup>. Nur in Posen blieb der Provinziallandtag in der durch die ständischen Gesetze der 20er Jahre festgesetzten Zusammensetzung bestehen, um dem deutschen Element, das hauptsächlich der Großgrundbesitz darstellte, das Uebergewicht zu wahren<sup>2</sup>. Es wurde zwar auch in dieser Provinz wie in den anderen ein Provinzialausschuß und das Amt eines Landeshauptmanns für die durch das Dotationsgesetz überwiesenen Angelegenheiten geschaffen<sup>3</sup>, praktisch aber damit doch nur der Schein einer Selbstverwaltung eingeräumt. Alle Mitglieder des Provinzialausschusses bedurften im Gegensatz zu den Organen der anderen Provinzen der Bestätigung des Ministers des Innern, alle Beschlüsse des Provinziallandtags über kommunale Angelegenheiten der Genehmigung des Königs. Diese Sonderstellung Posens blieb bis zum Verlust des größten Teiles dieser Provinz durch den Vertrag von Versailles bestehen.

Da die in den 70er und 80er Jahren gelegten Grundlagen der provinziellen Selbstverwaltung sich einlebten und bewährten, erfüllte die Regierung ihr bei der Beratung des Dotationsgesetzes gegebenes Versprechen<sup>4</sup> und übertrug den Provinzen im Laufe der Zeit noch eine Reihe wichtiger Aufgaben, wie die Fürsorge der Minderjährigen, die Sorge für die Förderung der Landeskultur, für die Anlage von Deichen usw. durch die Befugnis, Landeskulturrentenbanken einzurichten, und die Geschäfte der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften.

Die Steigerung der Wege- und Brückenbaulasten und der Ausgaben für die Bedürfnisse der Landarmen- und Ortsverbände führten 1902 zu einer Erhöhung der 1875 gewährten Dotation um 7 000 000 M. Eine wichtige Wandlung erfuhr das Finanz-

---

1. Hannover 7. 5. 1884. Hessen-Nassau 8. 6. 1885. Westfalen 1. 8. 1886. Rheinprovinz 1. 6. 1887. Schleswig-Holstein 27. 5. 1888.

2. Vgl. im Einzelnen O. Brenken, das Recht der Provinzialstände in Preußen. Jur. Diss. Bonn 1911. S. 95 ff.

3. Durch das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung und Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden in Posen vom 19. 5. 1889 und die Verordnung betr. die Verwaltung des provinzialständischen Verbandes der Provinz Posen vom 5. 11. 1889.

4. S. S. 102 ds. Arbeit.



recht der Provinzialvertretungen, das durch das Kommunalabgabengesetz vom 14. 7. 1893 nicht wesentlich abgeändert worden war, durch das Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. 4. 1906. Es brachte den Provinzen eine Beschränkung des Besteuerungsrechtes. Erst wenn die Einnahmen aus 1. den durch dieses Gesetz der Provinzen eingeräumten Gebühren für Benutzung von Anlagen, Anstalten usw. 2. aus den Beiträgen, die von Grundbesitzern und Gewerbetreibenden erhoben werden konnten, die einen besonderen Vorteil von einer provinziellen Einrichtung hatten, 3. aus dem eigenen Vermögen und 4. aus den Staatsüberweisungen nicht ausreichten, sollten sie das Recht haben, direkte Steuern zu erheben. Diese sollten wie bisher von den Kreisen aufzubringen sein.

Eine völlige Aenderung der inneren Struktur der Provinziallandtage brachte der Umsturz im Jahre 1918. Die enge Verbindung mit den Kreisen wurde durch die Einführung von unmittelbaren Wahlen nach dem Vorbild des Preußischen Landtagswahlrechts gelockert<sup>5</sup> und der Politisierung im parteipolitischen Sinne der Weg geebnet<sup>6</sup>. In den Finanzen trat wie in dem Aufbau der Organe der provinziellen Selbstverwaltung im Prinzip keine Aenderung ein<sup>7</sup>.

Die nach der Staatsumwälzung auftauchenden Bestrebungen und Versuche, Preußen zu zerschlagen und seine einzelnen Teile mit einer sehr weitgehenden Autonomie, auch in der Gesetzgebung, auszustatten, scheiterten<sup>8</sup>, führten aber im gewissen Umfange zu einer Erweiterung der provinziellen Selbstverwaltung. Mit der Einführung der Preußischen Verfassung vom 30. November 1920 erhielten die Provinzen eine legis-

---

5. Gesetze v. 3. 12. 1920 u. 7. 10. 1925.

6. E. v. Schenck, Die Selbstverwaltung der Preußischen Provinzen in der Nachkriegszeit. 1929. S. 11.

7. Ueber die Veränderungen im Verteilungsschlüssel für die Staatsüberweisungen und die Herkunft dieser Gelder vgl. H. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926. S. 165 ff.

8. A. Kießler, Die Provinzialautonomie in Preußen. Jur. Diss. Marburg. 1921. (Maschin.-Schr.) S. 3 ff. J. v. Elbe, Die Entwicklungslinie der Preußischen Verwaltungsreform. Verwaltungsarchiv. Bd. 33. 1928. S. 256 ff.

lative Autonomie für die Regelung der Unterrichts- und Amtssprache in gemischtsprachigen Landesteilen<sup>9</sup> und ein Recht auf Mitwirkung durch den Provinzialausschuß bei der Ernennung der Ober- und Regierungspräsidenten und den Vorsitzenden der Provinzialschulkollegien<sup>10</sup>. Die Wahl der Hälfte der Preußischen Reichsratsmitglieder durch die Provinzialausschüsse<sup>11</sup>, die von den einzelnen Landtagen gewählte Vertretung der Provinzen im Preußischen Staatsrat<sup>12</sup> verschafften den Organen der höchsten Kommunalverbände einen gewissen Einfluß auf die Gesetzgebung und die Staatsverwaltung.

Der Versuch, die im Art. 72 der Preußischen Verfassung verheißene Erweiterung der Selbstständigkeitsrechte durchzuführen<sup>13</sup>, scheiterte an dem Widerstand der Provinzen, denen ein entsprechender Gesetzentwurf zur Begutachtung vorgelegt worden war. Sie befürchteten, daß eine zu weitgehende Provinzialautonomie den Preußischen Staat gefährden könnte<sup>14</sup>.

Die Ablehnung jenes Entwurfes durch die Organe der provinziellen Selbstverwaltung, die an sich das größte Interesse an einer Erweiterung ihrer Rechte haben mußten, zeigt wie die Geschichte der Autonomiebewegung der Provinzen in der Nachkriegszeit, daß die zukünftige Entwicklung der höchsten Kommunalverbände auf das engste mit der Gestaltung des Verhältnisses zwischen dem Reich und Preußen, einem der schwierigsten Probleme der Reichsreform, zusammenhängt.

---

9. Art. 72. der Preußischen Verfassung.

10. Ebda. Art. 86.

11. Art. 63, Abs. 1. der Reichsverfassung v. 11. 8. 1919.

12. Art. 31–42 der Preuß. Verfassung.

13. Gesetzentwurf v. 15. 1. 1921. Abgedr. bei F. Stier-Somlo, Die Wandlungen des Preußischen Städte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialrechts in den Jahren 1918–1921. 1921 S. 143.

14. J. v. Elbe, a. a. O. S. 260.